



MIP Zeitschrift
für Parteienwissenschaften

Heft 3 / 2022 28. Jahrgang

Herausgegeben vom



ISSN 2628-376x (Print)
ISSN 2628-3778 (Online)

MIP – Zeitschrift für Parteienwissenschaften (Print) ISSN 2628-376X
MIP – Zeitschrift für Parteienwissenschaften (Online) ISSN 2628-3778

Herausgeber

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF)

Prof. Dr. Thomas Poguntke
Prof. Dr. Sophie Schönberger

Das Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung ist eine zentrale interdisziplinäre wissenschaftliche Einrichtung der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf gem. § 29 Abs. 1 S. 2 HG NW.

Redaktion und Layout

Dr. Alexandra Bäcker

Titelseite

Fotos aus der Ausstellung „Wähl mich! Parteien plakatieren“ vom 17.6.-3.10.2021 im Haus der Geschichte, Bonn, © Stiftung Haus der Geschichte/Ralf Klodt.

Zitierweise: MIP 2022, S.

Die Zeitschrift für Parteienwissenschaften ist hervorgegangen aus den Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (Jahrgänge 1991-2018) und wird seit dem Jahrgang 2019 unter der Kurzbezeichnung MIP fortgeführt. Open Access, abrufbar unter <https://mip.pruf.hhu.de/index>.

MIP 2022 | Heft 3, DOI: <https://doi.org/10.24338/mip-2022187-364>

Sie können das PRUF als Herausgeber der MIP mit einer Spende unterstützen:

Helaba Landesbank Hessen-Thüringen (NL Düsseldorf)
Kontoinhaber/Empfänger: Heinrich-Heine-Universität (HHU)
IBAN: DE 48 3005 0000 0004 0148 17
BIC: WELADED
Verwendungszweck: MIP 500 400 00 00

Postanschrift

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF)
Universitätsstraße 1
Geb. 37.03 Raum 00.22
D – 40225 Düsseldorf
Tel.: 0211/81-15722
E-Mail: pruf@hhu.de, Internet: www.pruf.de

Aufsätze

Struktureller Wandel der politischen Kommunikation: Chancen und Risiken
für liberale Demokratien..... 187

Gerhard Vowe

Demokratie- und Kommunikationswandel: Parallele Herausforderungen
für Öffentlichkeitsregulative im Medien- wie Parteienrecht.....214

Albert Ingold

Reformbedarf der Rechenschaftslegung politischer Parteien, ihrer Prüfung
und Offenlegung aus betriebswirtschaftlicher Sicht.....232

Regine Buchheim

Italiens Weg nach rechts: Nationale und europäische Perspektiven.....259

Andrea De Petris

Fraktionslos, machtlos, rechtlos?.....276

Alexandra Bäcker

Zwei Stiftungen für den Kanzler der Einheit
Eine Betrachtung des Phänomens der Politikergedenkstätten des Bundes.....293

Frederik Orłowski

Kurzbeiträge

Europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen:
Ein Kurzbeitrag zum unionsrechtlichen Rahmen311

Pascal Schonard

Das Amt nach dem Amt – ein Leben lang
Perspektiven auf Altkanzler und Altbundespräsidenten im Lichte von
Demokratie- und Republikprinzip 322

Sophie Schönberger

Digital Campaigning on the Rise? A Long-term Perspective on
German Federal Elections 331

Michael Angenendt/Ole Kelm /Thomas Poguntke /Ulrich Rosar

The British Conservative Party: What just happened? And what now? 340

Elisabeth Carter

Rechtsprechung

Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22
(Redezeit eines fraktionslosen Abgeordneten) 348

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16.08.2022 – OVG 6 S 37/22
(Bundeskanzleramt nicht für Auskunftersuchen betreffend das Büro
des Bundeskanzlers a. D. Schröder zuständig) 360

Struktureller Wandel der politischen Kommunikation: Chancen und Risiken für liberale Demokratien

Gerhard Vowe¹

(1) Einleitung²

Unsere liberal-demokratische Grundordnung wird gegenwärtig massiv herausgefordert. Politik muss in kürzester Zeit auf eine Vielzahl miteinander verschränkter globaler Probleme reagieren: Migration, Klimawandel, Pandemie. Auch dadurch hat die Polarisierung nicht nur in den USA ein lange nicht mehr gekanntes Ausmaß erreicht. Und seit Anfang 2022 gelten sogar die Grundregeln des Mit- und Gegeneinander der Staaten nicht mehr selbstverständlich. Die politische Welt hat an Stabilität verloren – mit alltäglich spürbaren Folgen.

Alle diese Veränderungen sind Facetten eines Wandels der liberalen Demokratie. Sie korrespondieren mit tiefgreifenden Veränderungen der politischen Kommunikation. Ich werde dieses Verhältnis aus Sicht der politischen Kommunikationsforschung betrachten und fragen: Wie verändert sich die politische Kommunikation in einer von Online-Medien geprägten Welt? Und welche Chancen und welche Risiken verbinden sich damit für die Demokratie?

Eine überzeugende Antwort setzt voraus, den Wandel der Kommunikation angemessen analytisch zu fassen. Dafür ist es sinnvoll, politische Kommunikation nach ihren grundlegenden **Aspekten** zu differenzieren (Bormann et.al, 2021; Lasswell, 1948; Neuberger, 2009; Schaff, 1962). Sie lassen sich als W-Fragen formulieren: Wer kommuniziert mit wem? Was, wie, wo, wann, womit und wodurch wird kommuniziert? Das ist die Basis für das Oktogon des strukturellen Wandels (Abb.1). Dieses Modell der Transformation von Kommunikation wurde bereits mehrfach genutzt, um die Transformation der Kommunikation in politischen Auseinandersetzungen (Vowe, 2016; 2017) oder auch der Berichterstattung von internationalen Nachrichtensendern zu untersuchen (Hagemeyer, 2022). Dabei erwies sich der Komplexitätsgrad dieses Modells als angemessen.

¹ Prof. Dr. Gerhard Vowe ist *Principal Investigator* im *Department of Ethical, Legal & Social Issues* des *Center for Advanced Internet Studies (CAIS)* in Bochum und Seniorprofessor für Kommunikationswissenschaft im Institut für Sozialwissenschaften an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² Dieser Aufsatz ist eine grundlegend überarbeitete Fassung von Vowe (2020). Ich danke Ole Kelm und Ulrich Bernhard für konstruktive Hinweise.

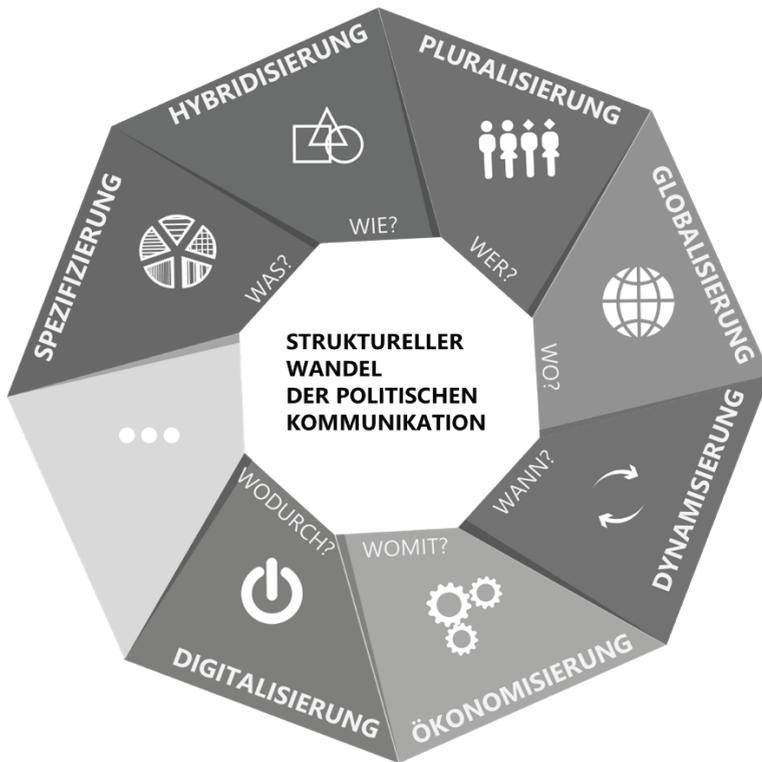


Abb.1: Oktogon des strukturellen Wandels der politischen Kommunikation

Unter jedem Aspekt wird ein anderer Vektor des Wandels von Kommunikation sichtbar. Diese sieben Tendenzen sind nicht erschöpfend; darum enthält die Abbildung ein offenes Feld. Ich kann hier nur einen Überblick geben und betrachte den Wandel deshalb aus einer Vogelperspektive.

Die **Digitalisierung** steht deshalb am Anfang dieses Überblicks, weil ich sie als **Treiber des strukturellen Wandels** sehe. Sie verstärkt und beschleunigt die anderen Tendenzen wie etwa die Globalisierung. Aber sie determiniert nicht den Wandel der politischen Kommunikation, vielmehr öffnet sie Optionen in einer Vielzahl von Kommunikationsdimensionen, etwa in räumlicher Hinsicht durch die Möglichkeit globaler Verbreitung. Sie erweitert grundlegend das Spektrum aller Handlungsmöglichkeiten – im Alltag, in Produktion und Distribution von Gütern, in Wissenschaft, Bildung, Kunst, Sport, Religion und eben auch in Politik. Diese Optionen öffnen sich für eine Vielzahl von Personen, Gruppen und Organisationen: Die technischen Potenziale der Digitalisierung bilden „opportunity structures“ (Engesser et al., 2017; Roberts, 1968). Wie diese Optionen jeweils genutzt werden, wozu, wann und von wem, das steht auf einem anderen Blatt.

Das hängt von vielen weiteren Faktoren ab, etwa von Kompetenzen oder von Motiven, also davon, was ein Akteur kann und was er will. Die Optionen der Digitalisierung für die politische Kommunikation werden deshalb nicht von allen gleich früh und gleich stark genutzt, aber vor allem und zuerst von denen, die erst wenige Gewohnheiten ausgebildet haben, also von jüngeren Menschen (Datts et al., 2021; Emmer, Vowe & Wolling, 2011). Und die werden die Zukunft der politischen Kommunikation prägen (Rogers, 1962). Im Zuge der Generationswechsel stellt die Digitalisierung von Kommunikation die politischen Verhältnisse ebenso auf den Kopf, wie sie es mit den wirtschaftlichen oder familiären Verhältnissen tut. Aber sie tut das dadurch, dass bestimmte politische Akteure die Optionen auf ihre eigene Weise wahrnehmen und sich in ihrem politischen Kommunikationshandeln selektiv aneignen. In diesem akteursorientierten Ansatz wird der strukturelle Wandel der politischen Kommunikation nicht direkt durch die Optionen der Digitalisierung erklärt, sondern durch Aktivitäten der Akteure (Neuberger, 2009, S. 27). Die individuellen, korporativen und kollektiven Akteure formen aus den technischen Potenzialen durch ihr kommunikatives Handeln in der Kommunikator-, Vermittler- oder Rezipientenrolle die Vielzahl von Online-Medien, die mehr und mehr auch die politische Kommunikation prägen – von Suchmaschinen bis Chatgruppen (Beck, 2006). Die Digitalisierung verändert somit grundlegend den strukturellen Rahmen, in dem ein verändertes Kommunikationshandeln der politischen Akteure zu einem strukturellen Wandel der politischen Kommunikation führt. Dieser Erklärungsansatz lässt sich als Makro-Mikro-Link modellieren (Coleman, 1990, S. 8; Esser, 1993, S. 98; McClelland, 1961, S. 47; Müller, 2016; Schimank, 2000).

(2) Wodurch wird kommuniziert? Digitalisierung der Techniken politischer Kommunikation

Ausgangspunkt ist die technische Basis politischer Kommunikation. Die Tendenz unter diesem Aspekt ist der Übergang von einer analogen zu einer digitalen Kommunikation, also eine **Digitalisierung** auch der politischen Kommunikation. Was ist darunter zu verstehen? Verständigung erfolgt mittels Zeichen, etwa mit Worten, Bildern, Tönen. Immer mehr dieser Zeichen werden in den Code von Null und Eins überführt und auf diese sparsame Weise übermittelt – selbst Tast- und Geruchssignale (Grimm & Delfmann, 2017; Negroponce, 1995). Auch an der Gesamtheit der politischen Kommunikation³ wächst der Anteil, der binär codiert ist, und dies prägt mehr und mehr die politische Kommunikation insgesamt.

³ Diese „Gesamtheit der politischen Kommunikation“ ist ein Gedankenkonstrukt. Es umfasst alles das, was in einem abgegrenzten Zeitraum politisch kommuniziert wird, also alle politischen Informations-, Konversations- und Partizipationsprozesse. Daraus kann immer nur ein Ausschnitt analytisch erfasst werden, etwa die politischen Anteile an Gesprächen in Chatgruppen oder die politischen Inhalte von Massenmedien (e.g.: Krüger, 1997; Maurer, Wagner & Weiß, 2021; Vogler et al., 2021).

Ein **Indikator** dafür ist die Verschiebung von klassischen zu internetbasierten Quellen für politische Nachrichten. Soziale Netzmedien sind in wenigen Jahren für einen wachsenden Teil der Bevölkerung zur Hauptinformationsquelle auch in politischer Hinsicht avanciert (Hölig & Behre, 2021; Hölig & Hasebrink, 2018).

Digitalisierung hat vor allem drei **Facetten**: (1) Durch den Übergang von analog zu digital können alle Arten von Zeichen maschinell verarbeitet werden. Digitalisierung ermöglicht also eine *Computerisierung* von Kommunikation (Schmidt, 2011). (2) Immer mehr Computer sind miteinander in einem weltweiten Netz verknüpft: Dies hat eine *Telematisierung* der politischen Kommunikation zur Folge. Telekommunikationstechnik und Informationstechnik wachsen zusammen und ermöglichen ein Netz von Computernetzen, das Internet (Benkler, 2006; Castells, 2004). Und damit verbindet sich (3) eine *Algorithmisierung* der politischen Kommunikation: Zwischen die Teilnehmer an politischer Kommunikation schieben sich zunehmend Rechenvorschriften, die auf Basis Künstlicher Intelligenz beständig optimiert werden. Dadurch gelingt es beispielsweise *Google*, *Facebook* oder *Amazon*, sich mit ihren Angeboten immer präziser auf die individuellen Präferenzen der Nutzenden einzustellen – etwa in Form von Empfehlungen (Gigerenzer, 2022).

Im Vergleich etwa zu wirtschaftlicher oder zu wissenschaftlicher Kommunikation werden diese drei Facetten von Digitalisierung bislang erst wenig für die spezifischen Zwecke politischer Kommunikation genutzt. Aber es ist durchaus schon erkennbar, etwa am Arsenal von Wahlkampagnen, wie politische Kommunikation aussieht, wenn sie mehr und mehr computergestützt, vernetzt und programmgesteuert verläuft (Jungherr, Rivero & Gayo-Avello, 2020; Kefford et al., 2022; Kruschinski, 2017; Nielsen, 2012).

Prospektiv gilt: Wer zukünftig effektiv politisch kommunizieren will, wird sich in einer digital geprägten Welt bewegen und entsprechende Kompetenzen ausbilden müssen, um diese Potenziale besser nutzen zu können als die Konkurrenten. Dies eröffnet für innovative Kommunikatoren **Chancen**, die vor allem von politischen Außenseitern genutzt werden (Neuberger & Quandt, 2019). Das birgt **Risiken** für traditionelle Kommunikatoren, deren bewährte Kompetenzen an Wert und Gewicht verlieren: „Power ... is the ability to afford not to learn.“ (Deutsch, 1963, S. 111).

(3) Womit wird kommuniziert? Ökonomisierung von Kosten und Nutzen politischer Kommunikation

Der zweite Aspekt betrifft das Womit der Kommunikation, also die wirtschaftlichen Mittel, die es erst ermöglichen, politisch zu kommunizieren. Welche Ressourcen sind erforderlich, um mit Kommunikation politisch etwas zu erreichen?

Im Zentrum einer Antwort steht das Verhältnis von Kosten und Nutzen bei Kommunikation. Unter diesem Aspekt ist die maßgebende Tendenz eine **Ökonomisierung**. Politische Kommunikation verändert sich auch dadurch, dass derjenige Anteil an der Gesamtheit der politischen Kommunikation wächst, bei dem das Verhältnis von Kosten und Nutzen kontrolliert und optimiert, also auf Effizienz getrimmt wird. Auch in politischer Kommunikation, etwa bei politischer Berichterstattung oder in Wahlkämpfen, wird vermehrt darauf geachtet, den erstrebten Ertrag mit verringertem Aufwand zu erreichen.

Diese Tendenz hat drei **Facetten**, die an unterschiedlichen ökonomisch relevanten Punkten der politischen Kommunikation ansetzen, und zwar an den Kosten politischer Kommunikation, an ihren Finanzierungsquellen und an ihrem Nutzen.

Die erste Facette der Ökonomisierung ist die **Minimierung der Kosten** für Kommunikation durch die Digitalisierung. Dies betrifft sowohl Konsumenten als auch Produzenten von politischen Kommunikationsgütern, also von Möglichkeiten, sich zu informieren, zu konversieren und zu partizipieren. Am deutlichsten wird das an der Rechnerleistung, bei der immer mehr Kapazität für immer weniger Geld zu haben ist (Moore, 1965). Es sinken nicht nur die Kosten für Hardware, sondern auch für Übertragung. Und es sinken nicht nur die monetären, sondern auch die zeitlichen Kosten: Durch Open Source-Software und leistungsfähige Tools können etwa Clips zu aktuellen politischen Themen schnell selbst fabriziert, öffentlich präsentiert, aktualisiert und optimiert werden. Es sinken nicht nur die Kosten für Produktion und Konsumtion politischer Kommunikate, auch die für Transaktion, denn Suchen und Finden spezifischer Angebote wird durch technische Dienstleistungen unterstützt. Die Minimierung der Kosten hat Folgen: Es erweitern sich die Kommunikationsmöglichkeiten eines jeden Einzelnen. Deshalb expandieren Angebot und Nachfrage von politischer Kommunikation. Jeder Jahrgang kann sich viel mehr aktive und passive Kommunikation leisten als der vorherige. Durch die massive Kostenreduktion können auch Außenseiter mit geringen Ressourcen und sogar weitgehend auf sich gestellte Einzelpersonen Kommunikationskampagnen in einem früher nicht denkbaren Maße durchführen, wie etwa Greta Thunberg oder Rezo zeigten (Sabherwal et al., 2021; Süddeutsche Zeitung, 2019). Deren kommunikative Wirkungen sind selbstverständlich nicht alleine aus der Kostenreduktion zu erklären, aber auch nicht ohne sie.

Eine zweite Facette ist die **Datafizierung** politischer Kommunikation. Sie setzt an den Finanzierungsquellen für politische Kommunikationsgüter an. Besonders deutlich wird diese Veränderung beim Journalismus, einem der Fundamente politischer Kommunikation. Durch die Digitalisierung des Werbemarktes wird klassischen Massenmedien und damit auch dem publizistisch anspruchsvollen Journalismus die finanzielle Grundlage entzogen (Lobigs, 2016). Damit zerstört die digitalisierte Medienökonomie klassische Geschäftsmodelle. Neue Geschäfts-

modelle beginnen sich aus der Kontrolle über Daten zu entwickeln. Anbieter verfolgen die Datenspuren der Nutzenden von Kommunikationsangeboten und schließen daraus auf deren individuelle Vorstellungen, Einstellungen und Verhaltensweisen. Mit diesen Daten können Computer trainiert werden, sodass die Profile der Nutzenden immer präziser erfasst und deren Verhalten immer besser vorausgesagt werden können (Gigerenzer, 2022, S. 238ff; Zuboff, 2019). US-amerikanische und chinesische Plattformbetreiber nutzen die Daten und Algorithmen vor allem dafür, um personalisierte Werbung zu verkaufen. Die Nutzung der Daten speziell für politische Zwecke ist eine Marktnische, die in spektakulärer Weise durch das Unternehmen *Cambridge Analytica* ausgefüllt wurde (The New York Times, 2018). Bislang gibt es erst wenige Beispiele, dass jemand mit digitaler politischer Kommunikation ausreichende Erträge erwirtschaftet. Aber das könnte sich bald ändern. In Zukunft dürfte ökonomisch etwa für einen Presseverlag weniger interessant werden, ob jemand bereit ist, für politische Informationen zu zahlen, beispielsweise eine Zeitung zu abonnieren oder die Leseberechtigung für einen Online-Artikel zu kaufen; vielmehr dürfte interessanter werden, ob jemand bereit ist, für die Daten derjenigen zu zahlen, die sich online politisch informieren und artikulieren. Dieser Jemand könnte eine Partei, ein Verband oder eine Regierung sein, also alle diejenigen, die ein Interesse haben, auf Grundlage der Daten über die Nutzer ihre Persuasion zu optimieren. Somit verlieren die Mediennutzer als Kunden an Bedeutung, ökonomisch wichtiger werden sie als Datenspender. Das setzt voraus, dass sie ihre Aufmerksamkeit den jeweiligen politischen Angeboten schenken und dass sie bereit sind, ihre Daten wie gefordert zur Verfügung zu stellen (Franck, 1998). In dem Maße, in dem sich dieses datenbasierte Geschäftsmodell auch in politischen Zusammenhängen durchsetzt, kann man von einer Datafizierung der politischen Kommunikation sprechen (Hepp, 2016; van Dijck, 2014).

Die dritte Facette der Ökonomisierung setzt am Nutzen an und ermöglicht eine **Rationalisierung politischer Kommunikation**. Die Effizienz politischer Kommunikation wird dadurch gesteigert, dass der Nutzen maximiert wird. Das ist nicht gleichzusetzen mit einer Steigerung der Nachfrage nach politischen Kommunikationsgütern, also dass Anbieter versuchen, mehr Möglichkeiten für politische Information, Konversation oder Partizipation zu verkaufen. Vielmehr bietet die Digitalisierung darüber hinaus neue Möglichkeiten für Medien oder für politische Organisationen, die Kommunikationsprozesse lückenlos zu kontrollieren, gezielt zu intervenieren und die Prozesse zu optimieren. Diese Beziehung eröffnet somit ungeahnte Möglichkeiten der Rationalisierung, also der Steigerung der Effizienz politischer Kommunikation. Ein aufschlussreicher Indikator für diese dritte Facette ist die Veränderung der Rückkopplung zwischen Lesern und Journalisten. In der alten, analogen Welt war die Rückkopplung schwach ausgeprägt. Es gab das Auf und Ab der Auflage. Und es gab Leserbriefe, deren Zahl begrenzt

blieb, da der zeitliche und kognitive Aufwand erheblich war. Also verließ man sich auf Redaktionsseite auf Gespür und Erfahrung. Diese Rückkopplung hat sich in der digitalen Welt enorm intensiviert. Über Datenspuren aus der Nutzung wird präzise ermittelt, welche Nutzer welche Angebote wie nutzen, etwa wie häufig ein Online-Artikel aufgerufen, gelesen, weitergeleitet, gelikt oder kommentiert wurde. Diese Daten werden aufbereitet und den Online-Redakteuren regelmäßig mitgeteilt. Dadurch können sie sehen, wie erfolgreich ihr Online-Artikel im Vergleich zu anderen war (Bazaco, Redondo & Sánchez-García, 2019). Das hat dann positive Konsequenzen für die oben auf der Rangliste und negative für die unten. Und so kann von Online-Redaktionen in Echtzeit darauf reagiert werden, wenn bei einem Artikel die Klickraten niedriger werden, etwa durch Aktualisieren oder Akzentuieren. Der Nutzen von Kommunikationsoptionen kann heute also viel präziser und differenziert ermittelt werden als früher. Auch Politiker können den Erfolg ihrer Kommunikationsmaßnahmen exakt messen und aus den Ergebnissen für weitere Kampagnen lernen. Alle Formen von politischer Kommunikation können auf allen Stufen einer ständigen Kontrolle unterworfen und laufend optimiert werden (Besson, 2008; Macnamara, 2018). Digitalisierung ermöglicht somit eine stärkere Ausrichtung auf die Nachfrager und deren Präferenzen, Nutzenerwartungen und Selektionskriterien. Andersherum treibt die Ökonomisierung wiederum die Digitalisierung voran, etwa dadurch, dass technische Komponenten marktfähig und damit finanzierbar gemacht werden.

Alle Facetten von Ökonomisierung im Sinne einer verstärkten Kontrolle von Kosten und Nutzen bergen politisch relevante **Chancen** und **Risiken**. So ist es einerseits sinnvoll, dass Organisationen versuchen, durch Selbstkontrolle den Aufwand zu verringern, um kommunikative Zwecke zu erreichen, also etwa die Streuverluste bei Kommunikationskampagnen zu minimieren. Wenn nur 10 von einhundert Personen für ein Thema aufgeschlossen sind, brauchen die übrigen 90 nicht belästigt zu werden. Und es ist grundsätzlich auch sinnvoll, den Ertrag von kommunikativen Aktivitäten zu kontrollieren. Sicherlich verleiten die Möglichkeiten des Netzes zu einer enormen Steigerung des Outputs, aber das Netz ermöglicht eben auch eine präzise Kontrolle des Outcomes, also der Wirkungen von Kommunikationsmaßnahmen, und des Impacts, also ihrer langfristigen Folgen (Döring & Bortz, 2016, S. 994f). So muss auch beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk nachgewiesen werden können, dass durch die Kommunikation ein *public value* erbracht wird (Schulz, 2008).

Aber ebenso offensichtlich sind die Risiken von Fremdkontrolle, denn dies kann individuelle politische Spielräume einschränken (Zuboff, 2019). In China werden Kontrollsysteme auf digitaler Basis bereits breitflächig erprobt (Kostka, 2019; Liang et al., 2018; Stockmann, 2013; Toepfl, 2020). Es können also auch sehr problematische Zwecke erreicht werden, weil sich der Aufwand verringert hat: Eine „Stasi 2.0“ ist immer günstiger zu haben.

(4) Wer kommuniziert mit wem? Pluralisierung der Akteure politischer Kommunikation

Wie verändert sich die politische Kommunikation unter dem Akteursaspekt? Schaut man durch diese Brille, zeigt sich eine **Pluralisierung**. Dies bedeutet: Ein immer größerer Anteil an der Gesamtheit der politischen Kommunikation verläuft in Akteursnetzen mit zunehmender Komplexität, weil Zahl und Unterschiedlichkeit der Knoten und der Relationen zunehmen.

Dies kann man verdeutlichen an dem **Indikator**, wie sich politische Auseinandersetzungen verändert haben. Die können begriffen werden als ein Kommunikationsnetz aus individuellen, kollektiven und korporativen Akteuren (Bennett & Segerberg, 2012; Schweiger, 2017). Konflikte in der alten, analog geprägten Welt, waren recht übersichtlich strukturiert. Dies gilt nicht nur für distributive Konflikte wie Tarifaueinandersetzungen, sondern auch für normativ aufgeladene Konflikte etwa um Atomkraft oder um Nachrüstung: Wenige politische Kommunikatoren, also vor allem Parteien, staatliche Instanzen, Verbände und zivilgesellschaftliche Organisationen, bündelten langfristig die Interessen ihrer jeweiligen Klientel. Sie hatten ein enges Verhältnis zu den wenigen Medienorganisationen. Durch die konnten große Bürgergruppen adressiert werden. Deren Einstellungen und Vorstellungen waren recht konstant, ihr Verhalten gut einschätzbar. Jeder wusste also, mit wem er es zu tun hatte. Die Akteurskonstellationen waren folglich stabil.

Im Vergleich dazu sind die heutigen Konfliktnetze unübersichtlich, etwa zum Thema Migration oder Klimawandel. Denn es gibt vor allem mehr und stärker unterschiedliche **Knoten**. Es konkurrieren nicht nur mehr Parteien, sie unterscheiden sich auch deutlicher, wie ein Vergleich der Zusammensetzung deutscher Parlamente in den letzten zehn Jahren zeigt. Und es gibt nicht nur mehr zivilgesellschaftliche Gruppen, sie sind auch unterschiedlicher und kurzlebiger, wie etwa die Vielzahl identitätspolitisch orientierter Gruppen zeigt. Sogar einzelnen Individuen gelingt es, mittels Online-Medien Resonanz zu erzeugen, manchmal mit großen Auswirkungen, wie das Beispiel *#metoo* zeigt (Gnau & Wyss, 2019). Und es gibt nicht nur mehr mediale Vermittler, sie sind auch unterschiedlicher, denn neben und vor die professionellen Vermittler des Journalismus und der Öffentlichkeitsarbeit schieben sich partizipative Vermittler wie Bürgergruppen oder kollaborative Foren und technische Vermittler wie Suchmaschinen oder Aggregatoren (Neuberger, 2009). Vor allem spielen nun international agierende Plattformbetreiber in den Auseinandersetzungen eine gewichtige Rolle (Neuberger, 2022).

Es ändern sich auch Quantität und Diversität der **Relationen**. Mittels Online-Medien können politische Kommunikatoren direkte Beziehungen zu Zielgruppen aufnehmen. Bislang hatten einige zentrale Knoten, vor allem die etablierten Massenmedien, viele Möglichkeiten, Kommunikationsströme zu lenken, zu drosseln

oder zu verstärken. Die können nun umgangen werden („Disintermediation“, Gellman, 1996; Neuberger, 2009). Politiker können sich direkt an ein Publikum wenden und brauchen dafür nicht erst Journalisten zu gewinnen. Vor allem populistische Spitzenkandidierende sind in Ämter gelangt, weil sie ihre Zielgruppen gezielt und permanent erreichen konnten – vorbei an den Medien, die ihnen gegenüber kritisch eingestellt waren (Gonawela et al., 2018; Hayes, 2018). Und umgekehrt können Interessengruppen die Politiker direkt ansprechen, ohne erst Journalisten durch ihre PR für ihr Anliegen gewonnen zu haben. Auch das Verhältnis zwischen den Medien hat sich gewandelt: Früher bildete journalistische Professionalität ein koordinierendes Band zwischen auch politisch unterschiedlichen Massenmedien; heute klaffen die Orientierungsmuster von professionellen Vermittlern in den Massenmedien und partizipativen Vermittlern in den Sozialen Netzmedien weit auseinander (boyd & Ellison, 2007). Und Politiker können mit den Bezügen zwischen beiden Medienbereichen operieren, indem sie zum Beispiel über *Twitter* etwas verlautbaren, das in Massenmedien sein Echo findet, und umgekehrt, indem sie in Sozialen Netzmedien auf massenmediale Botschaften antworten. Und es nimmt die Reziprozität in den Beziehungen zu. Denn grundsätzlich kann jeder vom Hörer zum Sprecher werden, und viel mehr Menschen als früher wollen dies auch. Denn es gibt nun niedrigschwellige Artikulationsformen wie Liken, Sharen, Kommentieren.

Auch die Pluralisierung mit ihren Facetten birgt politische **Chancen** und **Risiken**. Sicherlich ist es eine Chance für ein liberal-demokratisches Gemeinwesen, wenn sich für jede und jeden die Möglichkeiten vergrößern, zur Willensbildung beizutragen. Aber das bedeutet auch, dass vor allem die Akteure auf den politischen Rändern diese Chance nutzen und so die Mitte unter Druck setzen. In vielen Ländern verstärkt sich dadurch die Polarisierung (Iyengar et al., 2019). Der Aufstieg des Populismus ist nicht allein durch soziale Netzmedien zu erklären, aber *Twitter*, *Facebook*, *Telegram* und *WhatsApp* spielen eine gewichtige Rolle dabei, dass sich die Kluft zwischen politischen Gruppen in den letzten Jahren vertieft hat (Bail et al., 2018; Bail, 2021; Kubin & Sikorski, 2021; Roose, 2022).

(5) Was wird kommuniziert? Individuelle Spezifizierung der Inhalte politischer Kommunikation

Ein weiterer Aspekt: Wie verändert sich mit der Digitalisierung die politische Kommunikation in inhaltlicher Hinsicht, also mit Blick auf die Themen und Positionen? Dabei ist aus analytischer Perspektive weniger von Bedeutung, ob rechts-extreme Positionen an Boden gewinnen oder ob Inzivilität zunimmt. Sehr viel grundlegender ist die **individuelle Spezifizierung**. Dies soll bedeuten: Es wächst derjenige Anteil an der Gesamtheit der politischen Kommunikation, der auf den individuellen Adressaten zugeschnitten ist. Es geht also um eine Personalisierung

etwa von politischen Nachrichten, die auf der generellen Individualisierung gesellschaftlicher Beziehungen aufsetzt (Beck & Beck-Gernsheim, 1994).

Die **Facetten** der individuellen Spezifizierung lassen sich am besten an der politischen Information verdeutlichen. Die erste Facette ist die Vervielfältigung des **Angebots politischer Informationen**. Die alte, analoge Welt war gerade in Deutschland gekennzeichnet durch ein einheitliches Angebot für alle: Sinnbild ist das eine politisch ausgewogene öffentlich-rechtliche Fernsehprogramm. In der neuen Welt wächst von Tag zu Tag das Angebot an Möglichkeiten, sich politisch zu informieren, weil technische, ökonomische und soziale Barrieren immer niedriger werden. Das wurde in das Bild des *long tail* gefasst (Anderson, 2007): Demzufolge gibt es zwar noch Anbieter, die mit ihren Angeboten große Reichweiten erzielen. Dies sind Bestseller, Blockbuster oder Sportevents, aber auch politische Informationsangebote mit sehr großer Reichweite wie TV-Trielle oder Hauptnachrichtensendungen bei Extremereignissen. Aber nun gibt es zusätzlich eine Unmenge von Anbietern von sehr speziellen politischen Angeboten mit zum Teil winziger Reichweite. Die vielen Blogs, Diskussionszirkel, Handy-Clips von Amateuren bilden den „langen Schweif“ des politischen Informationsangebots – alle sind grundsätzlich sichtbar und durch Suchmaschinen schnell und günstig erreichbar.

Diese neue Angebotsstruktur macht – zweite Facette – auf Seiten der **Nachfrage nach politischen Informationen** scharfe Selektionen notwendig. Jede und jeder muss sich ständig für etwas entscheiden – und damit gegen eine wachsende Zahl anderer Angebote. Diese Auswahlen erfolgen nach Maßgabe individueller Präferenzen. Immer mehr Adressaten erwarten, dass die Selektionen auf ihr individuelles Profil zugeschnitten werden. Immer weniger sind zufrieden mit basalen Informationsangeboten für große Publika (Hasebrink, 2014; Hasebrink & Domeyer, 2012; Negroponte, 1995). Dadurch differenziert sich die Nachfrage weiter aus.

Eine solche Personalisierung der Information ist nur machbar durch – dritte Facette – ein optimiertes **Matching von Angebot und Nachfrage**, wenn sie unterstützt wird durch automatisierte Verfahren, etwa in Form von Empfehlungssystemen (Ricci et al., 2011; Schweiger et al., 2019). Denn es ist anstrengend, sich immer wieder zu entscheiden. Maschinelles Lernen ermöglicht, die Angebote immer genauer an die individuelle Nachfrage anzupassen. Dadurch gewinnen technische Vermittler an Bedeutung für die politische Kommunikation, im Gegenzug verlieren professionelle und partizipative Vermittler an Bedeutung (Neuberger, 2009).

Diese drei **Facetten** der inhaltlichen Spezifizierung treiben einander voran: Die Angebotsdifferenzierung stimuliert die Nachfragedifferenzierung, dies erfordert eine Optimierung des Matchings der Profile von Angebot und Nachfrage, vor allem durch Algorithmen, und das wieder treibt die Differenzierung von Angebot und Nachfrage voran.

Für das Individuum bietet die Spezifizierung **Chancen**, etwa sich gezielter zu informieren oder seine ganz spezifischen Belange zu artikulieren. Diese Chancen greift jeder gerne auf – ein Maßanzug passt besser als eine Standardgröße. Dadurch nimmt die Vielfalt zu, die Konformität ab. Es verstärken sich die zentrifugalen Tendenzen (McQuail, 2010, S.91; Schulz, 1999). Die ausgewählten Inhalte politischer Information unterscheiden sich zunehmend zwischen Individuen, Gruppen, Zeitpunkten und Orten. Früher dominierte ein breiter Sockel geteilter politischer Informationen, darauf fußten wenige individuelle Informationselemente. Heute dominieren die vielen individuellen Informationselemente, darüber spannt sich ein dünnes Dach geteilter Informationen. Sicher sehen noch Millionen die *Tagesschau*, und das sorgt für eine politische Basisinformation mit weiter Verbreitung. Aber es werden immer mehr spezielle politische Informationsquellen genutzt – und die schieben sich in den Vordergrund (Hölig & Behre, 2021).

Deshalb birgt die Spezifizierung **Risiken** für die politische Integration. Die zentripetalen Effekte von Medienkommunikation werden geschwächt, die Fragmentierung nimmt zu. Menschen rezipieren mehr und mehr politische Informationen, die kongruent zu ihren Vorstellungen von Relevanz und zu ihren Einstellungen sind. Diese Fragmentierung des Publikums (Kösters & Jandura, 2019; Handel, 2000; Jandura & Friedrich, 2015; Kleinen-von Königslöw, 2016) wird in Thesen wie „Echokammern“ (Sunstein, 2001) und „Filterblasen“ (Pariser, 2011) aufgegriffen. Diese Thesen sind vielfach kritisiert und auch empirisch überprüft worden. Dadurch wurden diese Diagnosen unter vielen Aspekten relativiert (Bruns, 2019). Insgesamt bestätigt sich aber: Das Gemeinsame ist zwar nicht verschwunden, aber es schwindet.

(6) Wo wird kommuniziert? Globalisierung der Räume politischer Kommunikation

Wie verändert sich die politische Kommunikation in räumlicher Hinsicht? Die Tendenz ist **Globalisierung**. Dies bedeutet mehr als eine bloße Ausdehnung der technisch möglichen Reichweite von Signalen. Vielmehr wächst derjenige Anteil an der Gesamtheit der politischen Kommunikation, der territoriale Grenzen überwölbt und der von einem weltweiten Horizont bestimmt ist – etwa in thematischer Hinsicht. Die alte Welt der klassischen politischen Kommunikation war weitgehend durch territorial-staatliche Grenzen bestimmt. Themen, Positionen, Strategien, Organisationen, Führungspersonen waren je nach politischer Arena lokal, regional oder national geprägt.

Das ist aufgebrochen, wie besonders deutlich die erste Facette, die **Agenda** der aktuellen politisch dominanten Themen zeigt: In der neuen, durch das Internet geprägten Welt ist die Agenda viel stärker als früher bestimmt durch transnationale Themen wie Energieversorgung, internationale Sicherheit, Pandemie,

Migration, Klimawandel, Weltfinanzsystem, Welthandel, Terrorismus. Im politischen Denken und Sprechen werden auch lokale Ereignisse mit Ereignissen an weit entfernten Orten zu einem globalen Issue-Netz verknüpft: Ein Waldbrand wird als Folge der schmelzenden Polkappen gesehen, ein Gewaltverbrechen als Folge ungesteuerter Migration, eine Firmenpleite als Folge gestörter Lieferketten, eine Erhöhung der Energiepreise als Folge eines Weltwirtschaftskrieges. Die Globalisierung der Themen politischer Kommunikation spiegelt sicherlich die sprunghaft gestiegene Verflechtung in Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Alltag. Aber sie ist auch darauf zurückzuführen, dass die Digitalisierung enorm dazu beiträgt, Information und Kommunikation von territorialen Einschränkungen zu lösen, wie in der Pandemie nachhaltig zu erfahren war.

Und – zweite Facette – mehr **Akteure** als früher kommunizieren global. So richten sich politische Akteure sehr viel öfter und expliziter als früher an eine Weltöffentlichkeit. Beispiele sind Staatenbünde, Staatenbündnisse und mehr oder weniger formalisierte Foren wie die G7 oder die G20, auf denen nationale Regierungen sich abstimmen und weltweit angelegte politische Initiativen starten. Aber auch Klimaschutzinitiativen oder terroristische Gruppen sind Beispiele für den erweiterten Horizont von politischen Akteuren. Deutlich wird das auch an den Medien. Sie waren nach politischen Räumen, lokal, regional, oder national strukturiert – in ihrer Reichweite, ihrer inhaltlichen Orientierung, ihrer Regulierung. Heute dominieren Plattformbetreiber die Medienlandschaft. Die US-amerikanischen Tech-Unternehmen wie *Alphabet* oder *Meta*, aber auch die chinesischen Anbieter agieren und konkurrieren tendenziell in allen Weltregionen. Sicherlich adressieren sie in ihrer Kommunikation spezifische kulturelle Räume, aber die technischen und ökonomischen Verknüpfungen stärken die Homogenisierung. Auf diese Weise bildet sich eine weltweite **Arena** der politischen Kommunikation heraus.

In der Globalisierung von Agenda und Arena bildet sich – dritte Facette – ein *Common Ground* der weltweiten Kommunikation heraus, also ein **Kodex an Grundregeln**, die zum Teil formell, zum Teil informell sind. Bestes Beispiel sind die Regeln, auf denen das Internet beruht, etwa die technischen Standards oder die Prozeduren zur Vergabe von Adressen im Internet (Klein, 2002). Aber auch supranationale Kommunikationsregelungen etwa der EU zum Datenschutz und zum Urheberrecht verstärken diese Tendenz (Kober, 2017).

Die Globalisierung in diesen drei Facetten – Agenda, Arena, Kodex – erfordert von den Teilnehmern an politischer Kommunikation, dass sie ihren Horizont weiten und globales Denken mit lokalem Handeln verknüpfen. Dies wird nicht überall als **Chance** gesehen, sondern oft als elementares **Risiko**. Dies zeigt die neue politisch-kulturelle Spannungslinie zwischen Heimat und Welt, zwischen Traditionalisten und Modernisten (Inglehart & Norris, 2017; Kitschelt & McGann, 1995; Kriesi et al., 2006), zwischen „somewhere“ und „everywhere“ (Goodhart, 2017).

Viele wünschen sich mehr Weltoffenheit, aber viele wünschen sich stattdessen mehr Weltabgeschiedenheit. Das fordert gegenwärtig die politische Stabilität heraus, wie die Debatten um Brexit, Migration oder ein Klimaregime zeigen.

Hier sei allerdings einmal stellvertretend für alle Tendenzen angemerkt: Noch fehlen etwa längsschnittartig angelegte **Medieninhaltsanalysen**, die diese Beobachtung einer Globalisierung der politischen Kommunikation in ihren drei Facetten prüfen. Dabei könnte etwa die vom Kalten Krieg geprägte Agenda der Fernsehära mit der Agenda der Internetära verglichen werden, die von multiplen globalen Krisen geprägt ist. Analog dazu wären zu den anderen Tendenzen Hypothesen zu formulieren, die dann in einem geeigneten methodischen Design empirisch zu prüfen wären. Das ist bereits exemplarisch in einer Sekundäranalyse von Befragungsdaten geschehen, wobei einige Hypothesen nicht bestätigt werden konnten (Wolling, 2016).

(7) Wann wird kommuniziert? Dynamisierung der Prozesse politischer Kommunikation

Wie verändert sich die politische Kommunikation im Zuge der Digitalisierung unter dem Zeitaspekt? Damit rücken nicht nur die praktisch unbegrenzten Speichermöglichkeiten von Kommunikaten ins Blickfeld, sondern auch die Kommunikationsprozesse selbst. Als Tendenz der Veränderung tritt eine **Dynamisierung** der politischen Kommunikation hervor. Dies soll bedeuten: In einem wachsenden Anteil an der Gesamtheit der politischen Kommunikation vergrößern sich merklich die Geschwindigkeit und die Dichte von Prozessen der Information, Konversation und Partizipation. Dies führt insgesamt zu einer Erhöhung des Tempos.

In der alten, analog geprägten Welt liefen politische Prozesse, also auch Auseinandersetzungen zwischen Konkurrenten um Ämter, doch in einem recht gemessenen Tempo ab. Ihr Verlauf war überschaubar. Anfang und Ende etwa eines Wahlkampfes konnte man genau terminieren. In der digital geprägten neuen Welt werden politische Kommunikationsprozesse dynamischer, also schneller, dichter, verflochtener und damit unvorhersehbarer.

Als **Indikator** dafür können die **Rhythmen** dienen, die in die Medien eingeschrieben sind. Bei klassischen Massenmedien ist politische Information an fixe Zeitpunkte gebunden: Gedruckte Zeitungen haben am späten Abend Redaktionsschluss. Und die Hauptnachrichtensendungen im linearen Fernsehen haben festgelegte Zeitpunkte für Anfang und Ende, sie erfordern physische Anwesenheit und strukturieren den familiären Abend. Dies alles ist aufgebrochen: Die Website einer Zeitung kann permanent aktualisiert werden, in den Online-Ausgaben der etablierten Medien laufen Liveticker bei Großereignissen. Und immer weniger Menschen richten sich nach den Zeitpunkten von Nachrichtensendungen. Stattdessen sorgen soziale Netz-

medien unaufhörlich für Informationen. Auf dem Smartphone lässt sich ein Alarmmechanismus einrichten, durch den man sofort verständigt wird, wenn es Neues zu einem Thema gibt. Und man kann stundenscharf sehen, worüber in der *twitter community* gerade kommuniziert wird – und schon bald spürt mancher den inneren Drang, darauf in Echtzeit mit eigenen Beiträgen zu reagieren. Als vorherrschendes Muster etabliert sich ein permanenter Informationsfluss, der aber nicht konstant, sondern mit vielen Höhen und Tiefen verläuft.

Die Dynamisierung hat vor allem drei **Facetten**: Auf der **Mikroebene** individueller politischer Kommunikation ist wohl jedem die **Beschleunigung** aus persönlichem Erleben vertraut. Wer Kinder oder Enkel beobachtet, wie sie am Bildschirm auf mehreren Fenstern gleichzeitig agieren und mit unfassbarer Geschwindigkeit Prozesse initiieren, kontrollieren und korrigieren, der kommt sich schon sehr betulich vor. Dadurch, dass Prozesse parallel laufen und dass Teilprozesse unmittelbar aneinander anschließen, steigt die Dichte der Kommunikationshandlungen.

Dies hat seine Entsprechung auf der **Mesoebene** organisationaler politischer Kommunikation. Zum prägenden Muster wird ein eigenartiger Zyklus, der sich nicht an den Stabilitätsvorstellungen etablierter Organisationen orientiert: So bilden sich bei Aufsehen erregenden Ereignissen kurzfristig Protestbewegungen, gewinnen sprunghaft an Bedeutung und flauen dann rasch wieder ab (Bennett & Segerberg, 2012; Kern, 2008). Zu diesen Organisationen muss sich die institutionalisierte Politik verhalten, und zwar unmittelbar und immer wieder neu. Damit tragen auch die etablierten Akteure zu der **Volatilisierung** von politischer Organisationskommunikation bei.

Und die **Makroebene** gesamtgesellschaftlicher politischer Kommunikation ist mehr und mehr geprägt von einem **temporalen Erwartungsmuster der Unmittelbarkeit**. In der Öffentlichkeit herrschen recht genaue Vorstellungen, wie schnell eine Regierung auf Probleme und Anforderungen reagieren soll, etwa unverzüglich Informationen zu liefern oder unmittelbar auf Zwischenfälle zu reagieren – keine gute Zeit für Konservatismus. Es gibt so gut wie keine Stille, keine Auszeiten mehr – weder täglich, noch wöchentlich, noch jährlich.

Wer an politischer Kommunikation teilhaben will, der muss sich diesem schneller gewordenen Rhythmus anpassen – und beschleunigt ihn damit weiter. Unter keinem Aspekt liegen **Chance** und **Risiko** so eng beieinander. Denn einerseits bieten sich hier Möglichkeiten für flexible Akteure, veränderte Erwartungen an Kommunikationsprozesse besser zu erfüllen als Konkurrenten. Die zeitliche Dimension ermöglicht innovative Wege, um Ressourcen zu sparen, etwa Prozesse parallel statt konsekutiv zu schalten, nicht unbedingt notwendige Phasen zu streichen oder Stockungen durch Redundanz zu vermeiden. Andererseits ist das um sich greifende Gefühl der Überforderung und der Erschöpfung vor allem dieser Beschleunigung geschuldet und mündet in einem Verlust an Stabilität (Koolstra et al., 2009).

Weitsichtige, langfristige Politik wird schwieriger. Es müssen kurzfristige Erfolge her. Die Empörungszyklen im Netz treiben die Verantwortlichen in eine Politik, die in Sekunden rechnet. Dies kostet enorme Kraft. Aber dafür sind alle mitverantwortlich – mit ihren ja nicht ganz unberechtigten Erwartungen an Andere.

(8) Wie wird kommuniziert? Hybridisierung der Modi politischer Kommunikation

Wie verändert sich im Zuge der Digitalisierung der Modus, die Form von politischer Kommunikation? Die vorherrschende Tendenz kann man als **Hybridisierung** fassen. Dies bedeutet: Ein wachsender Anteil an der Gesamtheit der politischen Kommunikation ist dadurch gekennzeichnet, dass darin unterschiedliche Modi von Kommunikation konvergieren, also zusammengeführt werden, so dass Übergänge und Schnittmengen möglicher werden.

Als **Indikator** eignen sich die Veränderungen bei Kommunikationsendgeräten. In der alten, analogen Welt hatte man für jede Kommunikationsform ein eigenes Gerät an seinem eigenen Platz in der Wohnung: für die Massenkommunikation den Fernseher, das Radio und den Zeitschriftenständer, für die Individualkommunikation den Telefonapparat und den Briefkasten, für die Organisationskommunikation Faxgerät und Schreibmaschine auf dem Schreibtisch. Alle diese Geräte und die darin inkorporierten Formen wachsen in der neuen Welt zusammen. Auf dem Display eines Smartphones findet man als Icons für Apps eng beieinander, was früher strikt getrennt war: „One to Many“-Kommunikation wie *Spiegel Online*, „One to One“-Kommunikation wie *WhatsApp*, „Many to Many“-Kommunikation wie *Facebook*, Organisationskommunikation wie *Meine SPD*, und vermehrt Mensch-Computer-Kommunikation wie *Siri* (Morris & Ogan, 1996; Sieber, 2019). Ein Smartphone ist geronnene Konvergenz: Bisläng Getrenntes wächst zusammen (Chadwick, 2017; Neuberger, 2009).

Diese **Konvergenz der Geräte** stellt die erste **Facette** der Hybridisierung dar. Sie bildet die materielle Basis für die zweite Facette, denn sie erlaubt neue integrierte Angebote, also eine **Konvergenz der Angebote**. Das Smartphone verkörpert die Multifunktionalität des Internets: Das Netz ist eben nicht nur eine Informationsmaschine, also ein Instrument zur Verbreitung von Botschaften in Form von Texten, Bildern oder Streams. Es ermöglicht auch, Einzelne persönlich anzusprechen, sich in Gruppen auszutauschen, Aktivitäten zu organisieren oder Spenden einzusammeln. Daraus ergeben sich integrierte Angebote. Das ermöglicht wiederum eine Konvergenz der Anbieter. Vormals reine Telekommunikationsunternehmen wandeln sich zu Anbietern mit breitem Portfolio.

Diese Multifunktionalität wird auch politisch genutzt, gerade von politischen Außenseitern (Bösche, 2001; Weimann, 2015). Das verweist auf die dritte Facette

von Hybridisierung, die **Konvergenz von Kommunikationspraktiken** (Vowe & Henn, 2015). In der politischen Kommunikation jedes und jeder Einzelnen werden massenmediale, gruppeninterne und interpersonale Kommunikation eng verwoben. Ohne Medienbruch kann man zwischen den Formen hin- und herspringen, und so wird dieser Hybridmodus für immer mehr Menschen zur alltäglichen Routine. Die kategorischen Unterscheidungen zwischen den Formen, aber auch zwischen „privat“ und „öffentlich“ verlieren an Kraft und Schärfe. Und da immer mehr Menschen Massenkommunikation und Gruppenkommunikation verknüpfen, werden die sozialen Netzmedien zum neuen Nadelöhr, das politische Botschaften passieren müssen, wenn sie bestimmte Zielgruppen erreichen sollen. *Facebook, Twitter, Tumblr, Instagram, YouTube* – damit arbeiten die neuen Gatekeeper öffentlicher Kommunikation.

Auch das birgt **Chancen**, etwa für deliberative Kommunikationspraktiken. Denn in den politischen Debatten können Information, Konversation und Partizipation integriert werden. So können Diskussionen mit Hintergrundinformationen substantiell angereichert und mit Abstimmungen, Petitionen und Spenden verbunden werden. Die Konvergenz birgt aber auch **Risiken**, weil nun internationale Plattformbetreiber eine Schlüsselstellung für die politische Kommunikation insgesamt bekommen – also nicht nur für Information, sondern auch für Konversation und für Partizipation. Das erweitert das Datenspektrum, auf das die Plattformbetreiber zugreifen können. Diese Unternehmen sind nur schwer in eine nationale Regulierung einzubinden.

(9) Fazit

Diese sieben Tendenzen der Veränderung bündeln sich zu einem **strukturellen Wandel** der politischen Kommunikation. Unter dem Strich wird politische Kommunikation digitaler und damit effizienter, pluraler, individueller, globaler, dynamischer und hybrider. Die sieben Tendenzen dämpfen sich nicht wechselseitig, sondern schaukeln einander vielmehr hoch. Eine Übersicht gibt Tab.1 im Anhang.

Dieser strukturelle Wandel ist in seiner Dynamik und Brisanz vergleichbar mit drei **früheren Umbrüchen** in der politischen Kommunikation (Habermas, 1962; Habermas, 2021; Imhof, 2011; Ludwig, 1999; Meyrowitz, 1985), und zwar (1) der Entstehung der frühbürgerlichen Öffentlichkeit im 17. Jahrhundert mit Zeitung und Zeitschrift als Leitmedien, ermöglicht durch den Duck mit beweglichen Lettern (Giesecke, 1998), (2) dem Übergang zur modernen Massenkommunikation im 19. Jahrhundert mit einer alle Publikumsteile abdeckenden Presse, ermöglicht durch die Maschinisierung von Druck, Satz und Vertrieb (Schudson, 1978), und (3) der Herausbildung einer globalen Öffentlichkeit im 20. Jahrhundert mit Hörfunk und Fernsehen, ermöglicht durch die Technik des Sendens, Übertragens und Empfangens von Rundfunksignalen (Lazarsfeld & Merton, 1948).

Wie ist der gegenwärtige Wandel unter politischen Aspekten zu **bewerten**? Seit es das Internet gibt, hört man utopische und dystopische Stimmen – in wechselnder Lautstärke. Gegenwärtig dominiert eine eher düstere Sicht. Das kann sich auch wieder ändern. Das Auf und Ab zeigt: Beide Sichtweisen können Evidenz beanspruchen, denn der strukturelle Wandel der politischen Kommunikation ist ambivalent. Er eröffnet Chancen insbesondere für politische Außenseiter. Und er birgt Risiken für diejenigen, die bislang in Machtpositionen stehen, also für die tradierten Medien, die etablierten Akteure und die älteren Jahrgänge. Um die Verteilung von Chancen und Risiken gibt es Konflikte, etwa darum, was in Online-Diskussionen zulässig sein soll. In den Konflikten kann aber nur bestehen, wer sich die entsprechenden kommunikativen Kompetenzen aneignet, und das bedeutet vor allem, wer professionell mittels online-basierter Medien kommuniziert.

Wie kann der Wandel **gestaltet** werden? Möglichkeiten der Gestaltung sind grundsätzlich gegeben, weil die Entwicklung offen ist und die Digitalisierung Spielraum bietet. Gestaltung beginnt bei den Einzelnen. Jedes Individuum kann für sich und sein persönliches Umfeld Regeln setzen; zum Beispiel, wie lange den Kindern erlaubt sein soll, täglich online zu sein. Und auch in Organisationen kann gestaltet werden: Parteien oder Redaktionen können sich Regeln setzen, wie sie mit den veränderten Kommunikationsbedingungen umgehen, etwa welche Entscheidungen in Präsenz getroffen werden müssen. Und auch auf nationaler und supranationaler Ebene kann durch bindende Entscheidungen die Entwicklung beeinflusst werden. Der Spielraum für digital basierte politische Kommunikation kann durch verbindliche Regeln ausgeweitet oder eingeschränkt werden. Die Regulierung des Internets setzt traditionell auf Selbstregulierung, aber es verstärkt sich das Gewicht an staatlich gesetzter Regulierung. Rechtsetzung und Rechtsprechung fallen sehr unterschiedlich aus, wie der Vergleich zwischen USA, Deutschland, China und Türkei zeigt (Garton Ash, 2016). Dabei kann die Gestaltung sich entweder mehr darauf orientieren, die Chancen zu stärken, oder mehr darauf, die Risiken abzuschwächen. Zwischen diesen Gestaltungsmöglichkeiten müssen sich jede Person, jede Organisation und jede Nation entscheiden.

Wie geht es weiter? Die internetbasierte Welt der politischen Kommunikation verändert sich in Schüben, die man holzschnittartig mit Web 1.0, 2.0, 3.0 bezeichnen kann (O'Reilly, 2005). Das Web 3.0 ist durch die Kommunikation in natürlicher Sprache mit humanoiden Computern geprägt. **Künstliche Intelligenz** wird sich nicht auf Brettspiele und Pflegeroboter beschränken (Kaplan, 2016). Sie wird auch für die politische Kommunikation eine zentrale Rolle spielen. Wir werden ohne Zögern die Enkelin von *Siri* fragen: „Wie kann man das Renten niveau stabilisieren?“ Und *Siris* Enkelin wird uns das übersichtlich und verständlich ausbreiten, was sie im Netz dazu gefunden hat. Dafür hat sie professionelle Regeln analog zum journalistischen Handwerk gelernt. Und wenn jemand darauf besteht, von neoliberalen Konzepten verschont zu bleiben, dann wird sie das

akzeptieren. Humanoide Computer werden auch für individuelle und kollektive politische Entscheidungen eine zentrale Rolle spielen – so wie sie Bedeutung gewinnen für Entscheidungen in Verkehr, Wirtschaft, Partnerschaft oder Bildung: *smart home, smart city, smart politics*. Der Wahl-O-Mat, Chatbots und Alexa – das sind Vorzeichen einer erneut völlig veränderten Welt der politischen Kommunikation und damit der kollektiv bindenden Entscheidungen. Offen ist, wie wir diese neue Welt sehen werden – eher licht oder eher düster.

Anhang

Tab. 1: Struktureller Wandel der Politischen Kommunikation in der Übersicht

Tendenz	Kommunikationsaspekt	Definition	Indikator	Facetten	Chancen für Demokratie	Risiken für Demokratie
Digitalisierung	Wodurch? Kommunikationstechniken	Anteil binär codierter Zeichen an GPK wächst.	Veränderung der Nachrichtenquellen: von der Dominanz klassischer Massenmedien zur Dominanz Sozialer Netzmedien	<ul style="list-style-type: none"> • Computertisierung • Telematisierung • Algorithmisierung 	Mehr Opportunitäten für innovative Akteure	Geringerer Wert der Kompetenzen etablierter Akteure
Ökonomisierung	Womit? Kommunikationskosten und -nutzen	Anteil an GPK wächst, bei dem das Kosten-Nutzen-Verhältnis optimiert wird.	Veränderung der Rückkopplung von Rezipienten: vom Leserbrief zu Datenspuren	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenminimierung • Datafizierung • Rationalisierung 	Mehr Möglichkeiten der Fremdkontrolle von Effizienz	Mehr Möglichkeiten der Fremdkontrolle der Effizienz
Pluralisierung	Wer? Kommunikationsakteure	Anteil an GPK wächst, der in Akteursnetzen mit zunehmender Komplexität verläuft.	Erhöhung des Komplexitätsgrads der Akteursnetze in politischen Auseinandersetzungen	Zunahme der <ul style="list-style-type: none"> • Quantität • Diversität der Knoten und der Relationen in den Akteursnetzen 	Mehr Partizipation	Mehr Polarisierung
Spezifizierung	Was? Kommunikationsinhalte	Anteil individuell zugeschnittener Inhalte an GPK wächst.	Erhöhung der Vielfalt des Informationsangebots: vom Öffentlich-rechtlichen TV-Programm zum <i>Long Tail</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Angebotsdifferenzierung • Nachfrage-differenzierung • Optimierung des Matchings von Angebot und Nachfrage 	Mehr individuelle Vielfalt	Weniger kollektive Integration

Tendenz	Kommunikationsaspekt	Definition	Indikator	Facetten	Chancen für Demokratie	Risiken für Demokratie
Globalisierung	Wo? Kommunikationsräume	Anteil an GPK wächst, der territoriale Grenzen überwölbt.	Veränderung der Agenda: von der Dominanz nationaler, regionaler und lokaler Themen zur Dominanz globaler Themen	Zunahme des Gewichts <ul style="list-style-type: none"> • transnationaler Themen (Agenda) • transnationaler Akteure (Arena) • transnationaler Regeln (Kodex) 	Mehr Fernsicht	Weniger Nahsicht
Dynamisierung	Wann? Kommunikationsprozesse	Anteil an GPK wächst, in dem sich Prozesse beschleunigen und verdichten.	Veränderung der Medienrhythmen: von der Bindung der Rezeption an fixe Zeitpunkte zu permanenten Informationsflüssen	<ul style="list-style-type: none"> • Mikro: Beschleunigung individueller Kommunikation • Meso: Volatilisierung von Zyklen organisationaler Kommunikation • Makro: Dominantes temporales Erwartungsmuster der Unmittelbarkeit 	Mehr Flexibilität	Mehr Instabilität
Hybridisierung	Wie? Kommunikationsmodi	Anteil an GPK wächst, in dem unterschiedliche Modi konvergieren.	Veränderung der Kommunikationsendgeräte: von einer Vielzahl spezieller Gerätschaften im Haushalt zum integrativen Display eines Smartphones	<ul style="list-style-type: none"> • Konvergenz der Geräte • Konvergenz der Angebote und Anbieter • Konvergenz der Praktiken 	Mehr Deliberation in öffentlichen Debatten	Mehr Gewicht der Plattformanbieter in öffentlichen Debatten

GPK: Gesamtheit der politischen Kommunikation

Literaturverzeichnis

Anderson, C. (2007). *The Long Tail: Der lange Schwanz*. München: Hanser.

Bail, C. (2021). *Breaking the Social Media Prism: How to Make Our Platforms Less Polarizing*. Princeton: Princeton University Press.

- Bail, C. et al. (2018). Exposure to Opposing Views on Social Media Can Increase Political Polarization. *PNAS*, 115(37), 9216-9221. <https://doi.org/10.1073/pnas.1804840115>.
- Bazaco, A., Redondo, M. & Sánchez-García, P. (2019). Clickbait as a Strategy of Viral Journalism: Conceptualisation and Methods. *Revista Latina de Comunicación Social*, 74, 94-115. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2018-1323en>.
- Beck, K. (2006). *Computervermittelte Kommunikation im Internet*. München/Wien: Oldenbourg.
- Beck, U. & Beck-Gernsheim, E. (Hrsg.). (1994). *Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven/London: Yale University Press.
- Bennett, W. L. & Segerberg A. (2012). The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics. *Information, Communication & Society*, 15(5), 739-768. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.670661>.
- Besson, N. A. (2008). *Strategische PR-Evaluation*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bormann, M., Tranow, U., Ziegele, M. & Vowe, G. (2021). Incivility as a Violation of Communication Norms – A Typology Based on Normative Expectations toward Political Communication. *Communication Theory*, 32(3), 332-362. <https://doi.org/10.1093/ct/qtab018>.
- Bösche, A. (2001). *Rechtsextremismus im Internet: Die Schattenseiten des WWW*. Hall: Berenkamp.
- boyd, d. m. & Ellison, N. B. (2007). Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13(1), 210-230. <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2007.00393.x>.
- Bruns, A. (2019). *Are Filter Bubbles Real?* Cambridge: Polity.
- Castells, M. (2004). *Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Chadwick, A. (2017). *The Hybrid Media System*. Oxford: Oxford University Press.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Datts, M. et al. (2021). Political Communications Patterns of Young Adults in Germany. *Frontiers in Communication*, 6, 729519. <https://doi.org/10.3389/fcomm.2021.729519>.
- Deutsch, K. W. (1963). *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: Free Press.

- Döring, N. & Bortz, J. (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*. 5. Auflage. Berlin/Heidelberg: Springer VS.
- Emmer, M, Vowe, G. & Wolling, J. (2011). *Bürger online: Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland*. Konstanz: UVK.
- Engesser, S., Fawzi, N. & Larsson, A. O. (2017). Populist Online Communication: Introduction to the Special Issue. *Information, Communication & Society*, 20(9), 1279–1292. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.1328525>.
- Esser, H. (1993). *Soziologie: Allgemeine Grundlagen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Franck, G. (1998). *Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf*. München/Wien: Hanser.
- Garton Ash, T. (2016). *Redefreiheit: Prinzipien für eine vernetzte Welt*. München/Wien: Hanser.
- Gellman, R. (1996). Disintermediation and the Internet. *Government Information Quarterly*, 13(1), 1-8. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(96\)90002-7](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(96)90002-7).
- Giesecke, M. (1998). *Der Buchdruck in der frühen Neuzeit: Eine historische Fallstudie über die Durchsetzung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gigerenzer, G. (2022). *How to Stay Smart in a Smart World: Why Human Intelligence Still Beats Algorithms*. London: Allen Lane.
- Gnau, B. C. & Wyss, E. L. (2019). Der #MeToo-Protest. In S. Hauser, R. Opilowski & E. L. Wyss (Hrsg.), *Alternative Öffentlichkeiten* (131–166). Bielefeld: transcript Verlag.
- Gonawela, A. et al. (2018). Speaking their Mind: Populist Style and Antagonistic Messaging in the Tweets of Donald Trump, Narendra Modi, Nigel Farage, and Geert Wilders. *Computer Supported Cooperative Work*, 27(3–6), 293–326. <https://doi.org/10.1007/s10606-018-9316-2>.
- Goodhart, D. (2017). *The Road to Somewhere: The Populist Revolt and the Future of Politics*. London: Hurst.
- Grimm, R., & Delfmann, P. (2017). *Digitale Kommunikation*. Berlin: De Gruyter.
- Habermas, J. (1962). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag.
- Habermas, J. (2021). Überlegungen und Hypothesen zu einem erneuten Strukturwandel der politischen Öffentlichkeit. *Leviathan*, 37, 470-500. <https://doi.org/10.5771/9783748912187-470>.
- Hagemeyer, L. (im Druck). *Propaganda in der Onlinewelt. Die Berichterstattung internationaler Nachrichtensender im Vergleich*. Baden-Baden. Nomos.

- Handel, U. (2000). *Die Fragmentierung des Medienpublikums: Bestandsaufnahme und empirische Untersuchung eines Phänomens der Mediennutzung und seiner Determinanten*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hasebrink, U. & Domeyer, H. (2012). Media Repertoires as Patterns of Behaviour and as Meaningful Practices. *Participations: Journal of Audience & Reception Studies*, 9(2), 757– 779.
- Hasebrink, U. (2014). Medienrepertoires: Ein analytischer Rahmen zur Untersuchung des „Nebeneinander“ verschiedener Medien. In K. Kleinen-von Königslöw & K. Förster (Hrsg.), *Medienkonvergenz und Medienkomplementarität aus Rezeptions- und Wirkungsperspektive* (15–36). Baden-Baden: Nomos.
- Hayes, A. S. (2018). *Communication in the Age of Trump*. New York: Peter Lang Publishing.
- Hepp, A. (2016). Kommunikations- und Medienwissenschaft in datengetriebenen Zeiten. *Publizistik*, 61(3), 225–246. <https://doi.org/10.1007/s11616-0160263-y>.
- Hölig, S. & Behre, J. (2021). Befunde aus dem Reuters Institute Digital News Survey 2021: Aktuelle Entwicklungen bei der Nachrichtennutzung in Deutschland. *Media Perspektiven*, 11, 575-587. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2021/2111_Hoelig_Behre_Korr_21-12-14.pdf.
- Hölig, S., & Hasebrink, U. (2018). Nachrichtennutzung und soziale Medien: Befunde aus dem Reuters Institute Digital News Survey 2018. *Media Perspektiven*, 12, 574–582. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2018/1218_Hoelig_Hasebrink_2019-01-08.pdf.
- Imhof, K. (2011). *Die Krise der Öffentlichkeit: Kommunikation und Medien als Faktoren des sozialen Wandels*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Inglehart, R. & Norris, P. (2017). Trump and the Populist Authoritarian Parties: The Silent Revolution in Reverse. *Perspectives on Politics*, 15(2), 443–454. <https://doi.org/10.1017/S1537592717000111>.
- Iyengar, S. et al. (2019). The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 129–146. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051117-073034>.
- Jandura, O. & Friedrich, K. (2015). Abkehr von politischen Informationsangeboten. In O. Jandura et al. (Hrsg.), *Publizistik und gesellschaftliche Verantwortung* (69-81). Wiesbaden: Springer VS.
- Jungherr, A., Rivero, G. & Gayo-Avello, D. (2020). *Retooling Politics: How Digital Media Are Shaping Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaplan, J. (2016). *Artificial intelligence*. Oxford: Oxford University Press.

- Kefford, G. et al. (2022). Data-Driven Campaigning and Democratic Disruption: Evidence from Six Advanced Democracies. *Party Politics*. <https://doi.org/10.1177/13540688221084039>.
- Kern, T. (2008). *Soziale Bewegungen: Ursachen, Wirkungen, Mechanismen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kitschelt, H. & McGann, A. J. (1995). *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Klein, H. (2002). ICANN and the Internet Governance: Leveraging Technical Coordination to Realize Global Public Policy. *The Information Society*, 18(3), 193-207. <https://doi.org/10.1080/01972240290074959>.
- Kleinen-von Königslöw, K. (2016). Publikumsfragmentierung in der Online-Nachrichtenumgebung. In P. Henn & D. Frieß (Hrsg.), *Politische Online-Kommunikation: Voraussetzungen und Folgen des strukturellen Wandels der politischen Kommunikation* (253-278). Berlin. <https://doi.org/10.17174/dcr.v3.11>.
- Kober, R. (2017). Digitalisierung und Datenschutz: Ein Spannungsfeld. *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen*, 67(3), 161-182. <https://doi.org/10.1515/zfgg-2017-0018>.
- Kösters, R. & Jandura, O. (2019). A Stratified and Segmented Citizenry? Identification of Political Milieus and Conditions for their Communicative Integration, *Javnost – The Public*, 26 (1), 33-53.
- Koolstra, C. M., Ritterfeld, U. & Vorderer, P. (2009). Media Choice Despite Multitasking? In T. Hartmann (Hrsg.), *Media Choice* (236-249). New York: Routledge.
- Kostka, G. (2019). China's Social Credit Systems and Public Opinion: Explaining High Levels of Approval. *New Media & Society*, 21(4), 1565-1593. <https://doi.org/10.1177/1461444819826402>.
- Kriesi, H. (2006). Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared. *European Journal of Political Research*, 45(6), 921-956. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00644.x>.
- Krüger, U. (1997). Politikberichterstattung in den Fernsehnachrichten: Nachrichtenangebote öffentlich-rechtlicher und privater Fernsehsender 1996 im Vergleich. *Media Perspektiven*, 5, 256-268. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/1997/05-1997Krueger.pdf.
- Kruschinski, S. (2017). Der datengestützte Tür-zu-Tür-Wahlkampf bei der Bundestagswahl 2017. In M. Voigt, R. Gülden-zopf & J. Böttger (Hrsg.), *Wahlanalyse 2017: Strategien, Kampagne, Bedeutung* (102-110). Berlin: epubli.

- Kubin, E. & Sikorski, C. (2021). The Role of (Social) Media in Political Polarization: A Systematic Review. *Annals of the International Communication Association*, 45(3), 188-206. <https://doi.org/10.1080/23808985.2021.1976070>.
- Lasswell, H. D. (1948). The Structure and Function of Communication in Society. In L. Bryson (Hrsg.), *The Communication of Ideas* (37–51). New York: Harper and Brothers.
- Lazarsfeld, P. F., & Merton, R. K. (1948). Mass Communication, Popular Taste and Organized Social Action. In C. Bryson (Hrsg.), *The Communication of Ideas* (S. 95-118). New York, London: Harper.
- Liang, F. et al. (2018). Constructing a Data-Driven Society. China's Social Credit System as a State Surveillance Infrastructure. *Policy & Internet*, 10(4), 415–453. <https://doi.org/10.1002/poi3.183>.
- Lobigs, F. (2016). Finanzierung des Journalismus – von langsamen und schnellen Disruptionen. In K. Meier & C. Neuberger (Hrsg.), *Journalismusforschung: Stand und Perspektiven* (69–138). Baden-Baden: Nomos.
- Ludwig, J. (1999). Vom Buchdruck zum Internet. Gesellschaftliche Emanzipationsprozesse als Folge ökonomischer Entwicklungen. *Rundfunk und Fernsehen*, 47(3), 341-367.
- Macnamara, J. (2018). *Evaluating Public Communication*. New York: Routledge.
- Maurer, T., Wagner, M. & Weiß, H.-J. (2021). Fernsehnachrichten im Zeichen der Corona-Krise: Ergebnisse des Nachrichtenmonitors 2020. *Media Perspektiven*, 3, 163-184. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2021/2103_Maurer_Wagner_Weiss.pdf.
- McClelland, D. C. (1961). *The Achieving Society*. Eastford: Martino Fine Books.
- McQuail, D. (2010). *McQuail's Mass Communication Theory*. Newbury Park: SAGE.
- Meyrowitz, J. (1985). *No Sense of Place: The Impact of Electronic Media on Social Behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- Moore, G. E. (1965). Cramming More Components onto Integrated Circuits. *Electronics*, 38(8), 114–117.
- Morris, M. & Ogan, C. (1996). The Internet as Mass Medium. *Journal of Communication*, 46(1), 39-50. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1996.tb01460.x>.
- Müller, P. (2016). *Die Wahrnehmung des Medienwandels. Eine Exploration ihrer Dimensionen, Entstehungsbedingungen und Folgen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Negroponte, N. (1995). *Being Digital*. New York: Alfred A. Knopf.
- Neuberger, C. (2009). Internet, Journalismus und Öffentlichkeit: Analyse des Medienumbruchs. In C. Neuberger, C. Nuernbergk & M. Rischke (Hrsg.),

- Journalismus im Internet: Profession, Partizipation, Technisierung* (19-105). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91562-3_2.
- Neuberger, C. & Quandt, T. (2019). Internet-Journalismus: Vom traditionellen Gatekeeping zum partizipativen Journalismus. In W. Schweiger & K. Beck (Hrsg.), *Handbuch Online-Kommunikation* (59–79). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92437-3_3.
- Neuberger, C. (2022). Journalismus und Plattformen als vermittelnde Dritte in der digitalen Öffentlichkeit. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 74, 159-181. <https://doi.org/10.1007/s11577-022-00832-9>.
- Nielsen, R. K. (2012). *Ground Wars: Personalized Communication in Political Campaigns*. Princeton: Princeton University Press.
- O'Reilly, T. (30. September 2005). What is Web 2.0? Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. <https://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html>. Zugegriffen: 19. August 2022.
- Pariser, E. (2011). *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You*. New York: Penguin Press.
- Ricci, F. et al. (2011). *Recommender Systems Handbook*. New York: Springer.
- Roberts, K. (1968). The Entry into Employment: An Approach Towards a General Theory. *The Sociological Review*, 16(2), 165-184. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1968.tb02570.x>.
- Rogers, E. M. (1962). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Roose, J. (2022). Eine tief abgespaltene Minderheit: Polarisierungstendenzen in Deutschland. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 35(2), 298-316. <https://doi.org/10.1515/fjsb-2022-0021>.
- Rosenberg, M., Confessore, N. & Cadwalladr, C. (17. März 2018). How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html>. Zugegriffen: 04. August 2022.
- Sabherwal, A. et al. (2021). The Greta Thunberg Effect: Familiarity with Greta Thunberg Predicts Intentions to Engage in Climate Activism in the United States. *Journal of Applied Psychology*, 51(4), 321-333. <https://doi.org/10.1111/jasp.12737>.
- Schaff, A. (1962). *Introduction to Semantics*. Oxford: Pergamon Press.
- Schimank, U. (2000). *Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie*. Weinheim/München: Juventa.

- Schmidt, J.-H. (2011). *Das neue Netz: Merkmale, Praktiken und Folgen des Web 2.0*. Konstanz: UVK.
- Schudson, M. (1978). *Discovering the news. A social history of American newspapers*. New York: Basic Books.
- Schulz, W. (1999). Fernsehen und sozialer Wandel: Untersuchungen zur Integrations- und Fragmentierungsthese. In J. Wilke (Hrsg.), *Massenmedien und Zeitgeschichte* (90-105). Konstanz: UVK.
- Schulz, W. (2008). Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung. *Media Perspektiven*, 4, 158–165.
- Schweiger, W. (2017). *Der (des)informierte Bürger im Netz: Wie soziale Medien die Meinungsbildung verändern*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schweiger, W. et al. (2019). *Algorithmisch personalisierte Nachrichtenkanäle: Begriffe, Nutzung, Wirkung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Sieber, A. (2019). *Dialogroboter: Wie Bots und künstliche Intelligenz Medien und Massenkommunikation verändern*. Wiesbaden: Springer VS.
- Stockmann, D. (2013). *Media Commercialization and Authoritarian Rule in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Süddeutsche Zeitung. (5. Dezember 2019). „Zerstörung der CDU“ von Rezo erfolgreichstes Youtube-Video. <https://www.sueddeutsche.de/service/internet-zerstoerung-der-cdu-von-rezo-erfolgreichstes-youtube-video-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-191205-99-19038>. Zugegriffen: 04. August 2022.
- Sunstein, C. R. (2001). *Echo Chambers: Bush vs. Gore: Impeachment, and Beyond*. Princeton: Princeton University Press.
- Toepfl, F. (2020). Comparing Authoritarian Publics. The Benefits and Risks of Three Types of Publics for Autocrats. *Communication Theory*, 30(2), 105-125. <https://doi.org/10.1093/ct/qtz015> [Link to a free depository version].
- Van Dijck, J. (2014). Datafication, Dataism and Dataveillance: Big Data between Scientific Paradigm and Ideology. *Surveillance & Society*, 12(2), 197–208. <https://doi.org/10.24908/ss.v12i2.4776>.
- Vogler, D. et al. (2021). *Jahrbuch Qualität der Medien. Schweiz*. Zürich: Schwabe.
- Vowe, G. & Henn, P. (2015). „Konvergenz“ – Klärung eines kommunikationswissenschaftlichen Schlüsselbegriffs. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (43–60). Berlin.
- Vowe, G. (2016). Politische Kommunikation in der Migrationskrise. *Publizistik*, 61(4), 431–440. <https://doi.org/10.1007/s11616-016-0303-7>.
- Vowe, G. (2017). Wie verändern sich Wahlkämpfe in der Onlinewelt? Sieben Tendenzen des strukturellen Wandels der politischen Kommunikation. *Media*

Perspektiven, 12, 607–615. https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2017/1217_Vowe.pdf.

Vowe, G. (2020). Digitalisierung als grundlegender Veränderungsprozess der politischen Kommunikation. In I. Borucki, K. Kleinen-von Königslöw, S. Marschall & T. Zerback (Hrsg.), *Handbuch Politische Kommunikation* (1-15). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-26242-6_9-1.

Weimann, G. (2015). *Terrorism in Cyberspace: The Next Generation*. New York: Columbia University Press.

Wolling, J. (2016). Struktureller Wandel der politischen Kommunikation durch die Diffusion von Online-Medien. Empirischer Test einer weitreichenden These. In P. Henn & D. Frieß (Hrsg.), *Politische Online-Kommunikation. Voraussetzungen und Folgen des strukturellen Wandels der politischen Kommunikation* (19-45). Berlin. <https://doi.org/10.17174/dcr.v3.2>.

Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York City: Public Affairs.

Demokratie- und Kommunikationswandel: Parallele Herausforderungen für Öffentlichkeitsregulative im Medien- wie Parteienrecht

Albert Ingold¹

I. Zusammenfassung

Dieser Beitrag verfolgt das Ziel, Veränderungen in Kommunikationsmustern und deren Demokratieimplikationen zu identifizieren, die als solche nicht nur für das Medienrecht, sondern zugleich auch für das Parteienrecht relevant werden können. Entsprechend liegt der Schwerpunkt der Darstellungen nicht in der deskriptiven Analyse von Kommunikations- (II.) und Demokratiewandel (III.), sondern fokussiert Wechselwirkungen und ihre Bedeutung für normative Zugriffe (IV.). Sensibilisiert wird dabei insbesondere für Ziel- und Wissensprobleme etwaiger gesetzlich-regulativer Reaktionen und die Vorzüge einer kompetitiv-reflexiven Orientierung an der Ermöglichung gesellschaftlicher Kontingenz.

II. Kommunikationswandel

Dass ein demokratierelevanter Kommunikationswandel beschreibbar ist, dürfte mittlerweile als interdisziplinärer Gemeinplatz gelten. Exemplarisch sei einerseits auf die von der *Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina* im Verbund mit der *Union der Deutschen Akademien der Wissenschaften* sowie der *acatech – Deutschen Akademie der Technikwissenschaften* im Jahr 2021 veröffentlichte Stellungnahme zu „Digitalisierung und Demokratie“² verwiesen, andererseits auf den Umstand, dass sich selbst *Jürgen Habermas* zu modifizierenden Erwägungen betreffend einen neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit veranlasst gesehen hat³. Im Ausgangspunkt ist dennoch zu betonen, dass es gerade auch rechtswissenschaftlich geboten ist, die durch die ausgreifende Digitalisierung von Informations- und Kommunikationstechniken eintretenden Veränderungen gesellschaft-

¹ Prof. Dr. Albert Ingold ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunikationsrecht und Recht der Neuen Medien, an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Der Beitrag formuliert Überlegungen aus, die er am 1. April 2022 im Rahmen des vom Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF) veranstalteten, parteienwissenschaftlichen Symposiums „Digitale Parteiendemokratie“ vorgetragen hat. Die zitierten Internetquellen wurden letztmalig am 18.08.2022 abgerufen.

² https://www.leopoldina.org/fileadmin/redaktion/Publikationen/Nationale_Empfehlung/2021_Stellungnahme_Digitalisierung_und_Demokratie_web.pdf.

³ *Habermas*, Überlegungen und Hypothesen zu einem erneuten Strukturwandel der Öffentlichkeit, in: Seeliger/Sevignani (Hrsg.), Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit?, Leviathan Sonderband 37 (2021), S. 470 (insbes. 487 ff.).

licher Kommunikativität präzise wahrzunehmen, um über eine rechtliche Transformation von Demokratiestrukturen valide sprechen zu können.⁴ Für eine solche Analyse des Realbereichs ist der rechtswissenschaftliche Zugriff primär darauf angewiesen, Studien und Erkenntnisse insbesondere der Medienwissenschaften zu rezipieren; über originäre Erkenntnismöglichkeiten und Datensätze verfügt die Rechtswissenschaft jenseits von – in der Repräsentativität des Fallmaterials zweifelhaften – Rechtsprechungsauswertungen kaum und agiert insoweit textbasiert rezipierend, nicht unmittelbar wirklichkeitsbezogen. In einem zweiten Schritt lassen sich auf dieser Basis dann Transformationsfaktoren ausmachen und systematisieren, die für rechtliche Demokratiebezüge relevant werden können.

Die einzelnen Rezeptionsprozesse sollen an dieser Stelle nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden – andernorts⁵ wurden vor einigen Jahren bereits vier Entwicklungslinien in systematisierender Abstraktionsabsicht herausgestellt, die Transformationen digitalisierter Öffentlichkeiten für rechtswissenschaftliche Erkenntnisinteressen besonders prägen: Erstens wirkt grundlegend die Ermöglichung von Many-to-many-Kommunikation, welche ein starkes Ansteigen im Reichweitenpotential für Jedermann-Kommunikationen mit sich bringt.⁶ Zweitens ist eine Erosion passiver Publikumsöffentlichkeiten auszumachen,⁷ die durch eine Bedeutungsverschiebung von der Dominanz massenmedialer „Medienfilter“ hin zu personalisierten „Filtermedien“ gekennzeichnet ist.⁸ Drittens ermöglichen digitalisierte Netzstrukturen neuartige Interaktionsformen, die neue Kollektivitätseffekte zu generieren vermögen und digitalisierte Öffentlichkeiten durch das Agieren emergenter Netzkollektivitäten herausfordern.⁹ Die vierte grundlegende Entwicklungslinie wird durch die zunehmende Präfiguration von Netzkommunikationen durch Plattformen markiert, welche als neue Infrastrukturen für kommunikativen Austausch eigene Plattformlogiken etablieren und insoweit als Intermediäre durch vertikale Integration von Anbietenden und Anbietern „digitale Ökosysteme“¹⁰ kreieren sowie deren Umgebungsvariablen fortlaufend designen.¹¹ Als fünfter Faktor lässt sich erwägen, ob die Transnationalisierung von Kommuni-

⁴ Vgl. hierzu und zum folgenden bereits eingehend *Ingold*, Digitalisierte Öffentlichkeiten und ihre Regulative, in: Kruse/Müller-Mall (Hrsg.), *Digitale Transformationen der Öffentlichkeit*, 2020, S. 163 (168 ff.).

⁵ Vgl. eingehend *Ingold*, Digitalisierung demokratischer Öffentlichkeiten, *Der Staat* 56 (2017), S. 491 (506 ff.), m.w.N. Zusammenfassend bereits *Ingold*, Meinungsmacht des Netzes, *MMR* 2020, S. 82 (83).

⁶ Vgl. *Schemmel*, Soziale Netzwerke in der Demokratie des Grundgesetzes, *Der Staat* 57 (2018), S. 501 (503 f.); *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (506 ff.).

⁷ Vgl. *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (510 ff.).

⁸ Vgl. *Kersten*, *Schwarmdemokratie*, 2017, S. 127 ff.

⁹ Vgl. *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (514 ff.).

¹⁰ *Kirkpatrick*, *Der Facebook-Effekt*, 2011, S. 239; *Hands*, Introduction: Politics, Power and Platformivity, *Culture Machine* 14 (2013), S. 1 f.; *Seemann*, *Das neue Spiel*, 2014, S. 109.

¹¹ Vgl. *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (518 ff.).

kation und gegenläufige Kontrolltendenzen zur Reterritorialisierung einen eigenen Entwicklungsstrang bilden;¹² trotz eher diagonal verlaufender Entwicklungslinien, die zudem zahlreich im Kontext von horizontaler Plattförmigkeit verortet sind, lässt sich möglicherweise auch in dieser Hinsicht mittlerweile ein überschießender Selbststand ausmachen. Konturen gewinnt zunehmend eine sechste Entwicklungslinie, die medienspezifische Polarisierungstendenzen und das Phänomen „ballistischer Kommunikation“ betont. Denn in agonalen Kommunikationsumgebungen stoßen verständigungsorientierte Diskurserwartungen an ihre Grenzen, wenn sie mit Kommunikaten konfrontiert sind, die keinen argumentativen, sondern „ballistischen Charakter“¹³ haben. Ballistische Kommunikation geht es „um *targeting*, um Peilung, Adressierung und Treffer – also um die Perfektion einer kommunikativen Schlag-Fertigkeit, die mit der Nutzung von Nachrichtengeschossen oder hashtag-gebündelten Formationen“¹⁴ operiert. Nicht zufällig dürften die breitesten Desinformationskampagnen im Zuge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine vor allem auf TikTok und Telegram, also auf besonders kurzfristige und kurzweilige Informationsformate distribuierender Online-Plattformen zu beobachten sein, welche schon von der Art der Medienpräsentation und -nutzung praktisch unempfänglich für Faktenprüfungen oder Wahrheitsdiskurse sind. Kommunikationsformen und -foren, die von vornherein nicht auf Überzeugung, sondern auf Zerstörung, Kontamination oder Okkupation zielen, etablieren in einer gesellschaftlichen Makroperspektive dann ggf. polarisierende „Wahrheitsspiele“¹⁵.

Diese hier weniger skizzierten als vielmehr nur genannten Entwicklungslinien, in denen sich durch digitalisierte Medien eine grundlegende Veränderung gesellschaftlicher Kommunikation einstellt, sind sowohl wechselwirkend als auch miteinander disparat – sie laufen nicht auf einen Punkt zu und weisen keine einheitsbildende Finalität oder Teleologie auf.¹⁶ Gemeinsam ist ihnen aber, dass sie grundlegend in Frage stellen, inwieweit überkommene Vorstellungen von demokratischen Öffentlichkeiten, die bisherige rechtliche Zugriffe prägen, aufrecht erhalten bleiben können bzw. die bisherigen Ableitungen erlauben.¹⁷ Dies betrifft insbesondere etwaige Konsequenzen aus dem Pluralisierungs- und Komplexitätsbefund infolge der digitalen Transformationen von Öffentlichkeiten: Soweit zum einen die rechtlichen Bezugnahmen bislang auf Vorstellungen passiver Rezeptionsöffentlichkeit rekurrieren, müssen sie fortan das Nebeneinander mehrerer Öffentlichkeiten sowie die Zentrierungs- bzw. Bedeutungseinbußen durch emer-

¹² Vgl. dazu eingehend *Cornils*, Entterritorialisierung im Kommunikationsrecht, VVDStRL 76 (2017), 391 ff., m.w.N.

¹³ *Vogl*, Kapital und Ressentiment, 2021, S. 175.

¹⁴ *Vogl* (Fn. 13), S. 175 [Hervorhebung im Original].

¹⁵ *Vogl* (Fn. 13), S. 145 u. 154.

¹⁶ Vgl. *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (523).

¹⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (525 ff.).

gente Kollektivitätsphänomene auf Plattformen sowie durch neue Such- und Echtzeitorientierungen berücksichtigen. Soweit zum anderen auf die demokratische Öffentlichkeit als aktives Subjekt im demokratischen Willensbildungsprozess abgestellt wird, ist neben der auch hier relevanten Pluralisierung und der Zentralisierungseinbuße vor allem der ausgeprägteren Heterogenität digitalisierter Öffentlichkeiten infolge Jedermann-Kommunikationsoptionen, Personalisierung und konfliktaffinerer Kommunikationsstrukturen Rechnung zu tragen.

III. Demokratiewandel

Sind diese Entwicklungen aus der Kommunikationssphäre aber zugleich in der Lage, vormalige Gewissheiten im Demokratiemodell zu erschüttern und einen Wandel auch auf dieser Ebene nach sich zu ziehen? Zwar ist auch für die normative Perspektive der Rechtswissenschaft anerkannt, dass Entwicklungen von Informations- und Kommunikationstechniken als mediale Faktoren und Kommunikationsinfrastrukturen ihrerseits potenziell in einen Wandel von Legitimations- bzw. Demokratieprozessen münden können.¹⁸ Inwieweit und mit welcher Tragweite dies der Fall sein könnte, hängt allerdings stark von dem zugrunde zu liegenden Demokratiemodell ab.

Keinen substanziellen Wandel wird ausmachen, wer mit einer klassischen Lesart des grundgesetzlichen Staatsstrukturprinzips aus Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG ein schmales Demokratieverständnis propagiert: Die insoweit allein maßgebliche Rückführung von Staatsgewalt auf die Herrschaftsunterworfenen mittels der rechtlich definierten und damit limitierten Input-Kanäle „Wahlen und Abstimmungen“ sowie daran anknüpfende, in der Sache stark parlamentsfixierte Legitimationskettenvorstellungen bleiben von Veränderungen in der gesellschaftlichen Kommunikationssphäre als solche unberührt.¹⁹ Zu beurteilen wären allenfalls Einwirkungen auf die spezifischen Input-Kanäle als Autonomieeinschränkungen – und es spricht wenig dafür, das Twittern von ausgefüllten Wahlscheinen oder pandemiebedingte Virtualisierungen parlamentarischer Anwesenheitskultur als grundlegende demokratische Herausforderung für ein minimalistisches Demokratiemodell beschreiben zu wollen.

¹⁸ Vgl. *Kersten*, IT und Demokratie, in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Innovationen im Recht*, 2016, S. 305 (306); *Gärditz*, Der digitalisierte Raum des Netzes als emergente Ordnung und die repräsentativ-demokratische Herrschaftsform, *Der Staat* 54 (2015), S. 113 (130).

¹⁹ Vgl. dazu eingehend *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, S. 57 ff., m.w.N., der diese als holistisch-monistische Demokratiekonzeptionen behandelt. Ferner fast kanonisiert und besonders ausdifferenziert in der verschränkten Gegenüberstellung von funktioneller, organisatorisch-personeller und sachlich-inhaltlicher Formen von demokratischer Legitimation *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24, Rn. 14 ff.

Ein anderer Befund könnte allerdings naheliegen, wenn ein erweitertes Demokratiemodell zugrunde gelegt wird, in dem die permanente Begleitung von staatlichen Willensbildungsprozessen durch eine politische Öffentlichkeit als eine dynamische Einflussgröße betont wird. Für die deliberative Diskursdemokratie von *Jürgen Habermas* wirkt in diesem Sinne beispielsweise die mediatisierte Öffentlichkeit als eine „diskursive Kläranlage, die aus den wildwüchsigen Prozessen der Meinungsbildung interessenverallgemeinernde und informative Beiträge zu relevanten Themen herausfiltert“²⁰ und so eine demokratienotwendige Zentrierungsleistung erbringt. Das rechtswissenschaftliche Pendant zu einem solchen Demokratiemodell hat – mit persönlichem Einfluss auf die Verfassungsrechtsprechung – in den 60er- bis 80er-Jahren des letzten Jahrhunderts *Konrad Hesse* prägnant ausbuchstabierte.²¹ In dessen gruppenpluralistischem Demokratiemodell vollzieht sich eine permanente Vorformung der politischen Willensbildung durch eine öffentliche Meinungssphäre, die durch grundrechtlich geschützte Vermittlungsinstanzen die in der Bevölkerung virulenten Stimmungen aufgreift und so für die parlamentarische und gubernative Willensbildung adressierbar macht. Diese Mittlerschicht der öffentlichen Meinungsbildung wird davon getragen, dass „politische Antriebe nur noch in geringem Maße von Einzelpersonen ausgehen“²², und ist deshalb typischerweise durch Organisationen mit Repräsentationsansprüchen geprägt: politische Parteien, Gewerkschaften und Verbände, Religionsgemeinschaften und Medienhäuser mit einem starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Ein Demokratiemodell, das die Repräsentativität maßgeblich durch die gruppenpluralistische Integration gesellschaftlicher Organisiertheit und deren Intermediaritätsfunktion – metaphorisch besonders deutlich für die politischen Parteien in deren Qualifikation als notwendiges „Sprachrohr“ des Volkes²³ – bewirkt wissen will, knüpft damit offen an Prozesse der „Gruppierung“²⁴ an und steht damit paradigmatisch für einen Entwicklungsstrang der industriellen Massengesellschaft, die in ihren Rechtswirkungen von *Karl-Heinz Ladeur* im Übergang vom Paradigma einer „Gesellschaft der Individuen“ zu einer „Gesellschaft der Organisationen“ reflektiert wird.²⁵

²⁰ *Habermas*, Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension?, in: ders., Ach, Europa, 2008, S. 138 (144). Zu den Herausforderungen dieses Modells durch die Rolle von Plattformen jüngst *Habermas* (Fn. 3), S. 470 (487 ff.).

²¹ Vgl. *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999, Rn. 149 ff. Eingehende Würdigung und Einordnung bei *Vesting*, Die Rundfunkfreiheit und die neue Logik der „Content-Curation“ in elektronischen Netzwerken, JZ 2020, S. 975 ff.; *ders.*, Staatstheorie, 2018, Rn. 277 ff.

²² *Hesse* (Fn. 21), Rn. 151.

²³ BVerfGE 20, 56 (101).

²⁴ Vgl. dazu prägnant *Vesting* (Fn. 21), Rn. 241 ff., m.w.N.

²⁵ Vgl. *Ladeur*, Recht – Wissen – Kultur, 2016, S. 75 ff.

In Zweifel zu ziehen ist allerdings zunehmend, ob die Grundlagen des Gruppen- und Organisationspluralismus weiterhin ein geeignetes Beschreibungsangebot zu liefern vermögen, um binnenplural strukturierte Vielfalt als lebendigen Prozess der Gesellschaft valide wahrnehmbar zu machen.²⁶ Gerade die Integrationskraft und Vermittlerfunktion dieser großen Intermediaritätsinstanzen leidet insbesondere unter dem skizzierten Kommunikationswandel. Es mehren sich die Zeichen für eine Krise der intermediären Organisationsschicht, die als „Inklusionsverluste“²⁷ bezeichnet werden können: Für die politischen Parteien ist eine Ausdifferenzierung und das Schrumpfen der Volksparteien zu beobachten, begleitet von zunehmenden Bewegungscharakteristika.²⁸ Der Mitgliederchwund und Bedeutungsverlust der großen bundesrepublikanischen Religionsgemeinschaften ist offenkundig. Und auch das Mediensystem wandelt sich tiefgreifend, wobei die Analyse einer Fragmentierung von Medienöffentlichkeiten das vorherrschende Narrativ darstellt.²⁹ Insbesondere bilden sich niedrigschwellige, die klassischen Unmittelbarkeits Elemente – Petitionsrecht und Versammlungsfreiheit – überformende Kanäle für jedermann heraus, in denen neben Publikums- und Medienwirkungen auch eine direkte Einwirkungs- und Sichtbarkeitschance gegenüber staatlichen Institutionen eröffnet wird. Es ist kein Zufall, dass in jüngerer Zeit solche Artikulationsmöglichkeiten fernab überkommener Intermediaritätsstrukturen besonders im Mittelpunkt medialer wie rechtlicher Aufmerksamkeit standen: seien es die „Zerstörungs“-Videos von Rezo³⁰ nebst unbeholfener parteipolitischer Reaktion³¹, die dann rechtlich in der durch § 19 Abs. 1 S. 2 MStV angestrebten Ausweitung journalistischer Sorgfaltsstandards mündeten; sei es das Internetforum „linksunten.indymedia“, gegen das nicht medienrechtlich, sondern via Vereinsverbot vorgegangen worden ist³²; sei es das ohne ersichtliche Kompetenzgrundlage für seine supranationalen Wirkungen als Sanktion erlassene EU-weite

²⁶ Den voraussetzungsvollen Charakter als Gefährdung wegen der Komplexität der Gesellschaftsrückkopplungen betonend *Ladeur*, *Geschichte und Theorie der Medienregulierung*, in: von Lewinski (Hrsg.), *Immersiver Journalismus*, 2018, S. 101 (115 f.).

²⁷ *Kersten* (Fn. 8), S. 131.

²⁸ Vgl. statt vieler *Vesting* (Fn. 21), Rn. 313 ff.; *Kaiser*, *Die Organisation politischer Willensbildung: Parteien*, *VVDStRL 81* (2022), S. 117 (119 ff.); jew. m.w.N.

²⁹ Vgl. *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (511 f.), m.w.N.

³⁰ *Rezo*, *Die Zerstörung der CDU*, 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=4Y1lZQsyuSQ>; *ders.*, *Zerstörung Teil 1: Inkompetenz*, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=rIj3qskDAZM>; *ders.*, *Zerstörung Teil 2: Klimakatastrophe*, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=Ljcz4tA101U>; *ders.*, *Zerstörung FINALE: Korruption*, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=3Ya7pEDndgE>.

³¹ Vgl. *Christlich Demokratische Union Deutschlands*, *Offene Antwort an Rezo: Wie wir die Sache sehen*, <https://archiv.cdu.de/artikel/offene-antwort-rezo-wie-wir-die-sache-sehen>.

³² Vgl. *Bundesministerium des Innern*, *Bundesinnenminister verbietet den Verein mit der linksextremistischen Internetplattform "linksunten.indymedia"*, *Pressemitteilung v. 25.08.2017*, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/08/vereinsverbot.html>. Dazu *BVerwGE 167*, 293 ff.; *Werdermann*, *Vereinsverbote gegen Medienorganisationen*, *NVwZ 2019*, S. 1005 ff.

Verbreitungsverbot gegen die russischen Sender RT und Sputnik³³; seien es die vor dem BVerfG betriebenen put-back-Begehren des „Dritten Wegs“ gegen eine Löschung durch Facebook³⁴.

Grundlegend steht hinter all diesen Beispielen die Frage, ob an den bisherigen Intermediaritätserwartungen an die organisierte Öffentlichkeit – ggf. in modifizierter Form – noch festgehalten werden kann oder ob es auch rechtsnormativ stattdessen einer neuen Demokratiemodellierung für die „Gesellschaft der Netzwerke“ bedarf: Solche Infragestellungen fußen auf einem Netzwerkbegriff, der im Kontext gesellschaftlicher Öffentlichkeitsstrukturen insbesondere von *Manuel Castells*³⁵, *Bruno Latour*³⁶ und *Yochai Benkler*³⁷ geprägt wurde. Im rechtswissenschaftlichen Diskurs bezeichnen und strukturieren insbesondere *Thomas Vesting*³⁸ und *Karl-Heinz Ladeur*³⁹ eingehend gesellschaftliche, staatliche und rechtliche Umbrüche mithilfe von Netzwerkbezügen. Der Grundcharakter dieses komplexen Beschreibungsangebots liegt dabei in einer relationalen Offenheit vielfältiger und flexibler Verbindungen und Knoten, die stärker als die starre gesellschaftliche Eingebundenheit von bürgerlichen Individuen oder von Organisations- und Gruppenmediatisierten in gesellschaftlichen Fragmentierungen sowie epistemischen Verflüssigungen mündet und allenfalls prozeduralisiert und sequenziell Stabilisierungen ermöglicht. Netzstrukturen unterlaufen damit die Repräsentationslogiken der gruppenpluralen Massenkultur,⁴⁰ was sich insbesondere auch als Demokratiewandel beschreiben lässt.

³³ Art. 2f der Verordnung (EU) 2022/350 des Rates vom 1. März 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 65 v. 02.03.2022, S. 1 (2). Vgl. zur juristischen Einordnung *Ferreau*, Sendeverbot durch Sanktionen, <https://verfassungsblog.de/sendeverbot-durch-sanktionen/>. Zum erfolglosen Rechtsschutz durch *RT France* vgl. EuGH, Ur. v. 27.07.2022, ECLI:EU:T:2022:483.

³⁴ Vgl. BVerfG, NJW 2019, S. 1935 ff.; BVerfG, MMR 2021, S. 955.

³⁵ *Castells*, Das Informationszeitalter. Wirtschaft – Gesellschaft – Kultur, Band 1–3, 2. Aufl. 2017, passim.

³⁶ *Latour*, Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft, 2007, passim.

³⁷ *Benkler*, The Wealth of Networks, 2006, passim.

³⁸ Vgl. exemplarisch *Vesting*, Die Medien des Rechts: Computernetzwerke, 2015, S. 45 ff. u. 151 ff.; *ders.*, Gentleman, Manager, Homo Digitalis, 2021, 177 ff.; *ders.* (Fn. 21), Rn. 282 ff.; *ders.*, Die Veränderung der Öffentlichkeit durch künstliche Intelligenz, in: Unger/von Ungern-Sternberg (Hrsg.), Demokratie und künstliche Intelligenz, 2019, S. 33 (44 ff.).

³⁹ Vgl. exemplarisch *Ladeur*, Der Staat der „Gesellschaft der Netzwerke“, Der Staat 48 (2009), 163 ff.; *ders.* (Fn. 25), S. 88 ff.; *ders.*, Netzwerkrecht als neues Ordnungsmodell des Rechts, in: Eifert/Gostomzyk (Hrsg.), Netzwerkrecht, 2018, S. 169 (171 ff.). Speziell mit Blick auf das Rundfunkverfassungsrecht jüngst *ders.*, Verfassungsgerichtsbarkeit in der Krise?, 2021, S. 97 ff.

⁴⁰ *Vesting*, Computernetzwerke (Fn. 38), S. 139 ff.

IV. Wechselwirkungen als Demokratieherausforderung

Nachdem nun kurz umrissen wurde, welche Herausforderungen durch den Kommunikations- und Demokratiewandel rechtlich zu adressieren sind, soll im Folgenden detaillierter der Wirkungszusammenhang zwischen den beiden Wandelfiguren beleuchtet werden.

1. Wechselwirkungen und demokratische Gestaltung

Im Ausgangspunkt gilt es zunächst, dafür zu sensibilisieren, dass die Auswirkungen eines Kommunikationswandels auf die Demokratie nicht monodirektional, sondern nur wechselwirkend verstanden werden können. Mit *Armin Nassehi* lässt sich die fortschreitende digitalisierte Vernetzung nämlich primär als Antwort auf die vorgängig bereits angelegte gesellschaftliche Komplexität der modernen Funktionssysteme beschreiben.⁴¹ In dieser Perspektive erscheinen technische Innovationen der Vernetzung deutlicher nicht als etwas der Gesellschaft Äußeres, sondern als Antwort auf Herausforderungen durch gesellschaftliche Komplexität.⁴² Gegen Komplexität lässt sich bekanntlich zwar nicht protestieren,⁴³ aber das bedeutet nicht, sich in Technikdeterminismus ergehen zu müssen, da die technische Transformation zwar einen Kontrollüberschuss bedingt,⁴⁴ aber dennoch gesellschaftlich re-kursiv sowie nicht-trivial⁴⁵ – und damit als kontingent erfahrbar ist: Wenn sich in dem Erfolg der technischen Möglichkeiten vornehmlich in der Gesellschaft bereits angelegte Strukturen Bahn brechen („Technology is society made durable“⁴⁶), wird über die Anschlussfähigkeit eben auch durch die Gesellschaft bestimmt. Weil aber die kommunikativ-medialen Faktoren keine schicksalshafte Determination bewirken, sondern auch als „Antworten“ auf – sogar im internationalen, jedenfalls westliche Gesellschaften umfassenden Maßstab – zu beobachtende Gesellschaftsentwicklungen verstanden werden können, spricht einiges dafür, genau diese Ebene verstärkt in den Blick zu nehmen. Dies lenkt den Blick auf die Distribution und Aktivierung gesellschaftlicher Verantwortlichkeit – und über diese sowie korrespondierende Problemlösungspotenziale kann durch demokratische Prozesse entschieden werden.

Die Perspektive demokratischer Gestaltung dringt also abstrakt darauf, im Demokratiewandel durch Kommunikationswandel nicht nur im Auge zu behalten, dass

⁴¹ *Nassehi*, *Muster*, 2019, S. 36 ff., 149 ff., 175 ff. u. 184 f.

⁴² Vgl. hierzu und zum Folgenden bereits *Ingold*, *Erwartungen an die Relationalität künftiger Medienverfasstheit*, in: *Ladeur/ders./Graber/Wielsch*, *Die Zukunft der Medienverfassung*, 2021, S. 91 (96 ff.).

⁴³ *Niklas Luhmann*, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, 1997, S. 861.

⁴⁴ *Baecker*, *4.0 oder Die Lücke die der Rechner lässt*, 2018, S. 54; *Nassehi* (Fn. 41), S. 43 f. u. 295.

⁴⁵ *Baecker* (Fn. 44), S. 61 u. 180.

⁴⁶ *Bruno Latour*, *Technology is society made durable*, *The Sociological Review* 38 (1991), S. 103.

demokratische Prozesse von gesellschaftlicher Kommunikation leben, sondern dass sie wechselwirkend zugleich auch performativ die Bedingungen für eben jene Kommunikationen und ihre demokratische Rezeption statuieren: Gerade weil demokratisch darüber entschieden werden kann, wie die Parameter der Kommunikationsumgebung gestaltet werden, vermag der Kommunikationswandel nicht als exogener Demokratiewandelungsprozess, sondern nur als komplexes, sich gegenseitig auf unterschiedlichen Ebenen evolutiv beeinflussendes Phänomen von Netzwerkgesellschaften verstanden zu werden.

Die damit einhergehenden Möglichkeiten, das Design und insbesondere die demokratische Implementation mitgestalten zu können, dürfen allerdings auch nicht mit einem verabsolutierten Steuerungsanspruch des demokratisch legitimierten Gesetzgebers verwechselt werden. So resultiert aus der Einsicht in die demokratische Gestaltungsmöglichkeit beispielsweise zu vorschnell der Ruf, überkommene Ordnungsparameter – wie beispielsweise die verfassungsrechtliche Grundlegung zur positiven Rundfunkordnung⁴⁷ – auf digitalisiert-vernetzte Kommunikationsstrukturen zu übertragen. Denn ergänzend zur abstrakten demokratieprinzipiellen Perspektive sind für den konkreten gesetzgeberischen Steuerungszugriff die Handlungsspielräume durch rechtsstaatliche Erwägungen limitiert, die sich in unterschiedlichen Problemen für die Konzeption von Öffentlichkeitsregulativen niederschlagen.

2. Wissensprobleme

Am deutlichsten wirken rechtsstaatliche Anforderungen beim Blick auf die notwendige Wissensbasis für gesetzliche Regularien der Kommunikationsordnung – und dies ungeachtet ihrer konkreten Ausgestaltung im allgemeinen Medienrecht oder im spezifischen Parteienkommunikationsrecht: Insbesondere digitalisierungsinduzierten und durch vernetzte Kommunikation getriebenen Transformationsprozessen begegnet verbreitet Unbehagen⁴⁸: zum einen gegenüber den Machtpotentialen und Geschäftsmodellen marktstarker globaler Diensteanbieter, zum anderen gegenüber befürchteten negativen Medieneffekten in kognitiver, sozialer und politischer Hinsicht.⁴⁹ Diesem Unbehagen entspricht indes kein gesicherter Forschungsstand in den Kommunikationswissenschaften, der als

⁴⁷ A.A. wohl *Kaiser/Reiling*, Meinungsfilter durch soziale Medien – und das demokratische Ideal der Meinungsvielfalt?, in: *Unger/von Ungern-Sternberg* (Hrsg.), *Demokratie und künstliche Intelligenz*, 2019, S. 85 (99 f.); *Wischmeyer*, Making social media an instrument of democracy, *European Law Journal* 25 (2019), S. 169 (180 f.).

⁴⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden bereits *Ingold*, Theorie der Vielfaltssicherung, in: *Cole/Schiedermayr/Wagner* (Hrsg.), *Festschrift für Dieter Dörr zum 70. Geburtstag*, 2022, i.E.; *ders.* (Fn. 4), S. 163 (170 ff.).

⁴⁹ Vgl. prägnant *Cornils*, Vielfaltssicherung bei Telemedien, *AfP* 2018, S. 377 (380), m.w.N.

Wissensbasis die Problemdiagnose für neue Regulative tragen könnte.⁵⁰ Dies gilt in besonderem Maße für empirische Studien zur kommunikativen Isolation, Fragmentierung oder Segregation sowie zur inhaltlichen Verengung oder Verschlechterung der Informiertheit der Gesellschaft oder zumindest signifikanter Teile derselben: Zwar fehlt es nicht an Studien zur Änderung von Nutzungsverhalten und den Funktionslogiken neuer Intermediäre, allerdings mangelt es an Wirkungsforschungen im Hinblick auf die Kausalitäten oder zumindest Korrelationen für eine gesellschaftliche Meinungsbildungsrelevanz der Entwicklungen bzw. soweit solche getroffen werden, gelten sie disziplinar meist als ungesichert oder sind umstritten.⁵¹ Paradigmatisch sind insoweit die metaphorisch als Filterblasen oder Echokammern bezeichneten Annahmen einer informationellen Abschottung bzw. der wechselseitigen Selbstbestätigung, welche zwar aufgrund ihrer konzeptionellen Eingängigkeit sowohl medial als auch politisch hohe Popularität erlangten⁵² – jüngst sogar unter Verzicht auf jede empirische Fundierung Eingang in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fanden⁵³ –, allerdings im Lichte jüngerer kommunikationswissenschaftlicher Studien jedenfalls in ihrem gesellschaftlichen Wirkungsnarrativ stark in Zweifel zu ziehen sind.⁵⁴ Ähnlich defizitäres Wissen dürfte für die Wirkungsdimensionen von Social Bots⁵⁵ und die Fragmentierungseffekte von sozialen Netzwerken und Suchmaschinenergebnissen⁵⁶ bestehen. Vergleichbares dürfte für das Wissen über die Betätigung von politischen Parteien im Netz gelten, wobei Studien bislang insbesondere digitalisierte Wahlkampfstrategien oder „data-driven campagnings“ untersuchen⁵⁷, während übergeordnete Fragen zur vernetzten Organisationsrealität, speziell der organisatorischen Anpassung und Adaption von Parteien an die Logiken digitaler Kanäle

⁵⁰ Vgl. dazu *Ingold* (Fn. 5), S. 491 (492 u. 525 f.); *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (380 f.). Ferner etwas indifferent diese Erkenntnis als „Mantra“ kennzeichnend *Schemmel* (Fn. 6), S. 501 (509).

⁵¹ Vgl. *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (380), m.w.N.

⁵² Vgl. *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (381), m.w.N.

⁵³ Vgl. BVerfGE 149, 222 (261).

⁵⁴ Vgl. *Stark/Magin/Jürgens*, Ganz meine Meinung? Informationsintermediäre und Meinungsbildung – Eine Mehrmethodenstudie am Beispiel von Facebook, 2017, S. 180, 187 u. 191; *Neuberger*, in: *Lobigs/ders.*, Meinungsmacht im Internet und die Digitalstrategien von Medienunternehmen, 2018, S. 15 (75), m.w.N.

⁵⁵ Exemplarisch die Netzwerkanalyse anlässlich der Bundestagswahl 2017 durch *Medina Serrano/Hegelich/Shahrezaye/Papakyriakopoulos*, Social Media Report: The 2017 German Federal Elections, 2018, S. 21 ff. Ein Gesamtbild jüngerer Studien zeichnet *von Ungern-Sternberg*, Mehr Lauterkeit für Online-Kommunikation, RW 2022, S. 94 (96 ff.), m.w.N.

⁵⁶ Vgl. *Stark/Magin/Jürgens* (Fn. 54), S. 183 f.

⁵⁷ Überblick bei *Borucki*, Politische Parteien zwischen Sein oder nicht Sein?, in: *Hofmann/Kersting/Ritzi/Schünemann*, Politik in der digitalen Gesellschaft, 2019, S. 123 (129), m.w.N. Defizitäres Wissen besteht indes nicht nur mit Blick auf spezifische Digitalisierungsprobleme, sondern kennzeichnet selbst klassische Forschungsfelder wie den Mitgliederschwund; vgl. pointiert *Whiteley*, Ist the party over?, *Party Politics* 17 (2011), S. 21 (22): „The long-term decline in party activism and grassroots party membership in Europe is now well documented although it is not well understood“.

sowie deren Rekonstruktion als Netzwerk in der Tiefe noch ausstehen bzw. als zukünftige Forschungsfelder identifiziert werden⁵⁸. Die abstrahierten Schwierigkeiten für Studien infolge der ungemainen Komplexitätssteigerung bei Internetkommunikation im Vergleich zu herkömmlichen Massenmedien benennt vor allem *Christoph Neuberger* eindrücklich, wenn er herausstellt, dass für die Bewertung von Meinungsmacht zum einen vielschichtigerer Angebotsmerkmale betreffend Angebotsform (zeitliche Struktur, Kommunikationsrichtung, Wahrnehmungskanal und Gestaltung) und Angebotsinhalte (zeitliche Struktur, publizistische Relevanz, politische Relevanz, strategische Kommunikation), zum anderen diversifiziertere Nutzungsmerkmale (Reichweite und Nutzungszeit, Vertrauen und Glaubwürdigkeit) mit Blick auf den jeweiligen Einzeldienst in seinem konkreten Anwendungsszenario zu berücksichtigen sind und insoweit gegenständlich kaum (Angebots-)Typisierungen zugänglich sein dürften.⁵⁹ Es bestehen also grundlegende Vorbehalte gegenüber einer schematisierenden Wahrnehmung bzw. der typisierenden Zuschreibung von Wirkungszusammenhängen. Ungeachtet dennoch erfolgreicher Annahmen und fragwürdiger politischer Indienstnahmen von entsprechenden Wirkungszusammenhängen ist jedenfalls zu konstatieren, dass Regulierungsansätze gegenwärtig in erheblichem Maße durch kognitive Unsicherheiten geprägt sind, die aufgrund der gegenständlichen Dynamik und Komplexität gleichermaßen die Problemwahrnehmung wie die Auswahl geeigneter Instrumente betreffen.

Zu einem rechtlichen Problem wird das defizitäre Wissen über digitalisierte Öffentlichkeiten dann im Lichte von rechtsstaatlichen Rationalitätsanforderungen an staatliche Regulative, wie sie insbesondere regelmäßig durch die Grundrechtsrelevanz derselben ausgelöst werden. Klassische Grundrechtseingriffe müssen insoweit als Ausprägungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gemessen am verfolgten Regelungsziel sowohl geeignet als auch erforderlich und angemessen sein.⁶⁰ Gerade das skizzierte Wissensdefizit verunmöglicht es indes gegenwärtig, valide Aussagen zur Eignung von Maßnahmen ebenso wie zum potenziell rechtfertigenden Grad der Gefährdung zu treffen. Der politische Gestaltungsspielraum wäre insoweit grundsätzlich weitreichend limitiert, bis die kognitiven Grundlagen für eine konkrete Gefahrenprognose – deren konkrete Anforderungen je nach dem Grad der jeweiligen Gefährdung abgestuft sein können – gegeben sind.⁶¹ In dem Bestreben, eine rechtliche Steuerung komplexer Entwicklungen zu ermöglichen, werden indes politische Gestaltungsspielräume durch eine – ursprünglich

⁵⁸ Vgl. *Borucki* (Fn. 57), S. 123 (137 f.), m.w.N.

⁵⁹ *Neuberger* (Fn. 54), S. 15 (50 ff.).

⁶⁰ Auch die rundfunkverfassungsrechtliche Ausgestaltungsdogmatik hält an einer Prüfung von Geeignetheit und Angemessenheit fest; vgl. BVerfGE 121, 30 (59).

⁶¹ Großzügiger *Eifert*, Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz und Plattformregulierung, in: ders./Gostomzyk (Hrsg.), *Netzwerkrecht*, 2018, S. 9 (32), m.w.N.

insbesondere im Umwelt- und Technikrecht angesichts sog. Hochrisikotechnologien entwickelte – Risikodoktrin erschlossen, die ihrerseits Anforderungen, aber auch Begründungen für ein staatliches Handeln im Vorfeld gesicherter Erkenntnisse – und jenseits der Orientierung an Normalzuständen⁶² – liefert.⁶³ Danach könne zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter und zur Prävention gravierender Schäden eine Risikoversorge bereits im Hinblick auf nicht wissenschaftlich erwiesene, aber zumindest mögliche Entwicklungen erfolgen, wobei die Rechtsprechung speziell für diese Fälle eine gesteigerte und dynamisiert-verfahrensübergreifende Verantwortung der öffentlichen Gewalt bei ungewissen Folgenabschätzungen betont und fordert, dass eine „möglichst breite Informationsgrundlage für möglichst rationale Risikoabschätzung“⁶⁴ generiert werden müsse.⁶⁵ Speziell im medienrechtlichen Kontext betont die Rundfunkverfassungsrechtliche Dogmatik zudem den Aspekt gesetzgeberisch verantworteter, vorverlagerter Risikoversorge besonders, weil sich „einmal eingetretene Fehlentwicklungen“ in diesem Bereich „wenn überhaupt, nur bedingt und nur unter erheblichen Schwierigkeiten rückgängig machen“⁶⁶ ließen. Sehr zweifelhaft ist indes, ob sich eine – als solche eher behauptete denn argumentativ begründete – Risikodoktrin ohne Weiteres auf andere Regulative übertragen lässt. Zunächst erweisen sich Kommunikationsgehalte wie -technologien verglichen mit Kernenergieanlagen, Teilchenbeschleunigern, Nanotechnologie oder gentechnisch verändertem Saatgut zwar ebenfalls als äußerst dynamisch und in komplexen Strukturen verfangen, stellen sich aber nicht als störfall- oder katastrophengeneigte Hochrisikotechnologien dar.⁶⁷ Dies gilt zunächst gegenständlich, da eine Situation doppelter Ungewissheit vorliegt, in der also nicht nur die Instrumenteneignung im kommunikativen Wirkungsgefüge, sondern zugleich die gesellschaftlichen Wirkungen dieser Instrumente – insbesondere mit Bezug auf das Legitimationsgefüge – ungewiss sind.⁶⁸ Eine „begrifflich präzise und evidenzbasierte Medienregulierung, die über

⁶² Vgl. diesen epistemischen Aspekt der Risikoorientierung betonend *Ladeur*, Risiko und Recht. Von der Rezeption der Erfahrung zum Prozeß der Modellierung, in: Bechmann (Hrsg.), Risiko und Gesellschaft, 1993, S. 209 (222 f.); *ders.*, Risikooffenheit und Zurechnung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, 1994, S. 111 (117 ff.).

⁶³ Prägnant zur Entwicklung *Rusteberg*, Wissensgenerierung in der personenbezogenen Prävention, in: Münkler (Hrsg.), Dimensionen des Wissens im Recht, 2019, S. 233 (239 ff.), m.w.N.

⁶⁴ BVerfG, NVwZ 2010, S. 702 (703, Rn. 11).

⁶⁵ Vgl. *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (382), m.w.N. Generell zum Zusammenhang von Entmaterialisierung und Prozeduralisierung im Hinblick auf die kognitiven Steuerungsgrundlagen *Wollenschläger*, Wissensgenerierung im Verfahren, 2009, S. 175 ff.

⁶⁶ BVerfGE 121, 30 (64); zuvor bereits BVerfGE 57, 295 (323).

⁶⁷ Demgegenüber weitreichend Umweltrecht und Digitalisierungsrecht parallelisierend *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Schutz der natürlichen und der gesellschaftlichen Umwelt – zum Vergleich von Umweltrecht und Digitalisierungsrecht, EurUP 2018, S. 2 ff.

⁶⁸ Ähnlich *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (383); *Wischmeyer/Herzog*, Digitale Ethik in der Demokratie, JZ 2019, S. 696 (700), wobei letztere aufgrund ähnlicher Analyse digitalethische Beratungsgremien in Stellung bringt.

solche Kausalzusammenhänge informiert ist“⁶⁹, wird unter diesen Bedingungen schwerlich zu erreichen sein.

Immerhin ist zu begrüßen, dass gegenüber reichweitenstarken Internetplattformen durch § 5a NetzDG für einen Modellbereich – und künftig unionsweit durch Art. 31 Abs. 2–3 des Gesetzes über digitale Dienste (DSA) – Auskunfts- bzw. Zugangsansprüche für Forschende geschaffen werden, die einen prozeduralen Auftakt zur Verbesserung der Wissensgrundlagen darstellen könnten.⁷⁰ Trotz erster Schritte zur adäquaten Berücksichtigung kognitiver Dimensionen darf aber nicht außer Betracht bleiben, dass die rechtsstaatliche Rationalisierung von Wissens- und Prognoseelementen im Kontext von Risikosteuerung sonst vor allem durch Konzeptpflichten bewältigt wird,⁷¹ während – wie eingangs aufgezeigt – gerade die Konzeptionalisierung gegenwärtig an kognitiven Defiziten leidet und insbesondere die Dezentralität und Ubiquität der Kommunikationsordnung in dieser Form kaum in Konkretisierungsprogrammen zu fassen und zu rationalisieren sein dürfte.

Vor allem bleibt aber weiterhin zu beachten, dass kaum ein grundrechtlicher Freiheitsbereich so sehr auf die dynamisch-tentative Selbstorganisation der Gesellschaft verweist wie dies für die – insbesondere politische – Kommunikationsordnung der Fall ist: Gerade Kommunikationsgrundrechte entfalten über subjektive Abwehrrechte hinausgehende transsubjektive Wirkungen, indem für spezifizierte Sozialbereiche ein Raum gesellschaftlicher Selbstorganisation anerkannt wird, in dem sich neue Kommunikationsstandards mit besonderer Dynamik und Flexibilität entwickeln können.⁷²

3. Zielprobleme

Neben das umrissene Wissensproblem tritt ein strukturelles Zielproblem bei der Entwicklung neuer Regulative für digitalisierte Öffentlichkeiten.⁷³

Die überkommenen Ansätze zur Medienregulierung streben vornehmlich Vielfaltssicherung an. Es geht ihnen um die Gewährleistung einer Angebotsvielfalt auf über-individueller Ebene. Am deutlichsten manifestiert sich diese Vielfalts-

⁶⁹ *Neuberger*, Meinungsmacht im Internet aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive, UFITA 2018, S. 53 (64).

⁷⁰ Grundlegender zum Rückgriff auf Intermediäre zwecks Regulierung von Dynamik im Hinblick auf die Wissensgenerierung sowie Anreiz- und Kooperationsstrukturen *Eifert*, Regulierung von Dynamik und dynamische Regulierung als netzwerkgerechtes Recht, in: Hermstrüwer/Lüdemann (Hrsg.), *Der Schutz der Meinungsbildung im digitalen Zeitalter*, 2021, S. 189 (197 ff.).

⁷¹ Vgl. dazu prägnant *Rusteberg* (Fn. 63), S. 233 (263), m.w.N. Ferner zum Charakter und Anwendungsbereich sowie zur Begründung von Konzeptpflichten *Herzmann*, Was sind administrative Konzepte?, *VerwArch* 104 (2013), S. 429 (insbes. 435 ff.); *Wollenschläger* (Fn. 65), S. 195 ff.

⁷² *Ingold* (Fn. 5), S. 82 (84).

⁷³ Vgl. hierzu und zum Folgenden bereits *Ingold* (Fn. 5), S. 82 (84 f.).

orientierung im Rundfunk für dessen Strukturierung und Bündelung von Themen durch einen linearen Programmablauf, die den besonderen Stellenwert als „Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“ (§ 26 Abs. 1 S. 1 MStV⁷⁴) ausmachen soll.⁷⁵ Dieser lineare Programm Rundfunk ist entsprechend die Basis der auf einer Gruppenlogik fußenden Binnenpluralitätskonstruktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁷⁶ Es handelt sich um ein treuhänderisches Rundfunkmodell einer staatsfreien und gruppenpluralistischen Anstaltsform gesellschaftlicher Selbstorganisation.⁷⁷ Die spezifische Legitimation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks rührt also aus einer integrativen Vielfaltsgarantie durch Binnenpluralität für eine spezifische mediale Konstellation.⁷⁸ Jenseits des linearen Programmangebots und der institutionell-gruppenpluralen Repräsentativitätsorientierung bestehen solche Wirkungszusammenhänge nicht in identischer Weise: Sie stehen in einem breiteren Vielfaltskontext⁷⁹ und unterlaufen die Repräsentationslogiken der gruppenpluralen Massenkultur⁸⁰. Die Repräsentativität als Zielwert von Vielfaltssicherung kann insoweit kaum via institutioneller Sicherung bewirkt werden, da für Netzkommunikation schon die Grundlagen der Gruppenrepräsentativität zweifelhaft sind. Vor allem aber können Vielfaltsorientierungen angesichts der per se in dezentralen Netzstrukturen technisch quasi uneingeschränkt publizierbaren und individuell abgerufenen Inhalte nicht wie bislang strukturell auf Angebotsregulierung abzielen, sondern müssten wirkungsbasiert reformuliert werden und damit konzeptionell möglicherweise auf eine Aufmerksamkeitsregulierung⁸¹ oder zumindest eine „Auffindbarkeitsregulierung“⁸² hinauslaufen. Deren mögliche Erscheinungen sind jedoch ebenso wie ein

⁷⁴ Zuvor schon BVerfGE 12, 205 (260); BVerfGE 57, 295 (320); BVerfGE 73, 118 (152).

⁷⁵ Vgl. *Vesting*, Die Tagesschau-App und die Notwendigkeit der Schaffung eines Intermediationsrechts, 2013, S. 5.

⁷⁶ Vgl. *Vesting* (Fn. 75), S. 5 f.

⁷⁷ Vgl. *Vesting*, Computernetzwerke (Fn. 38), S. 198. Scharfe Kritik bei *Gärditz* (Fn. 18), S. 113 (132): Rundfunkverfassung, „deren paternalistischer Volksversorgungsauftrag in räterepublikanischer Organisationsform durch einen bundesverfassungsgerichtlichen Taschenspielertrick als Grundrechtsfolge verkauft wurde“.

⁷⁸ Eingehend *Ingold*, Die Reform des Auftrags für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk: legitime Flexibilität – flexible Legitimation?, *KritV* 2022, S. 23 (44 f.); *Wagner*, Unions- und verfassungsrechtliche Spielräume einer Flexibilisierung des Auftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, *ZUM* 2022, S. 165 (169).

⁷⁹ Im Hinblick auf das Internet *Neuberger* (Fn. 69), S. 53 (62 f.); *Martini*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, 36. Edition 2021, MStV Präambel, Rn. 18: „idealer Transmissionsriemen eines funktionierenden außenpluralistischen Medienmodells“. Skeptischer gegenüber den zugrundeliegenden Angebotsvielfaltsannahmen und der Aufmerksamkeitsproblematik *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (378 f.).

⁸⁰ Vgl. zu letzteren Bedingungen *Vesting*, Computernetzwerke (Fn. 38), S. 139 ff.; *ders.*, Veränderung (Fn. 38), S. 33 (40 ff.).

⁸¹ Zu Begriff und Struktur *Mengden*, Zugangsfreiheit und Aufmerksamkeitsregulierung, 2018, S. 153 ff.

⁸² *Cornils* (Fn. 49), S. 377 (386); *Mengden* (Fn. 81), S. 215 ff.

dafür benötigtes verfassungsrechtliches Rechtfertigungsmodell noch nicht konkret ersichtlich, geschweige denn detailliert ausgearbeitet. Die über-individuelle Vielfaltssicherung steht insoweit einerseits vor einer grundlegenden Neuorientierung und kann andererseits deshalb einstweilen kaum Orientierung für Öffentlichkeitsregulative in digitalisierten Netzstrukturen liefern.

Bemerkenswert ist deshalb, dass gerade im Kontext der Intermediärregulierung „zur Sicherung der Meinungsvielfalt“ (§§ 82 Abs. 2, 93 Abs. 1, 94 Abs. 1 MStV) neue Ansätze normiert werden, die durch abweichende Zielvorstellungen geprägt sind: Kennzeichnungspflichten für Social Bots (§ 18 Abs. 3 MStV), Diskriminierungsschutz gegenüber Medienintermediären (§ 94 MStV) oder Transparenzpflichten für Auswahlentscheidungen von Medienplattformen (§ 85 MStV) sind primär auf die Sicherung individueller Autonomie im Medienkonsum oder -zugang ausgelegt.⁸³ Ihre regulative Basis finden sie entsprechend weniger in auf demokratische Öffentlichkeit bezogenen Vielfaltsvorstellungen denn vielmehr in grundrechtlichen Schutzpflichten zugunsten der Nutzenden oder Anbietenden. Anstelle einer generalisierbar adressierten Vielfaltssicherung auf limitierten Kanälen geht es dann in der Sache vornehmlich um die Sicherstellung persönlicher Autonomie im Angesicht einer Informationsflut. Diese Zielrichtung entfernt sich damit in ihrem Ausgangspunkt weitreichend von kommunitaristischen Regulierungsvorstellungen gesellschaftlicher Repräsentativität, welche keinen Zielwert für einen individuell-autonomen Zuschnitt von Selektionsentscheidungen als liberales Ideal selbstbestimmter Mediennutzung bereithält. Individuelle Autonomie ist insoweit ungemein stärker auf die Verwirklichung von Personalisierung bezogen, fördert also eine selektive und damit verstärkt interessen- und bedürfnisorientierte Nutzung,⁸⁴ steht damit aber eben auch in keinem unmittelbaren Demokratiekonnex. Diese Verschiebung kann man kritisieren und ihren politisch unerwünschten Wirkungen auch möglicherweise durch regulative Begleitmaßnahmen begegnen wollen, allerdings muss im Ausgangspunkt vergegenwärtigt werden, dass flankierende Elemente dann anderweitiger Zielaufloadungen bedürfen und nicht allein in der Sicherung individueller Autonomie wurzeln können.

Strukturell ist also zu beachten, dass gesetzliche Zugriffe auf den Kommunikationswandel neben einem Wissensproblem mit einem Zielproblem dergestalt zu kämpfen haben, dass sowohl das Ziel der Vielfaltssicherung als auch das Ziel der individuellen Autonomie für sich betrachtet konzeptionelle Implikationen aufweist.

⁸³ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Ingold* (Fn. 4), S. 163 (177 ff.).

⁸⁴ Vgl. *Stark/Magin/Jürgens* (Fn. 54), S. 28 unter Verweis auf durch Multimedialität, Hypertextualität, Partizipations- und Interaktionsmöglichkeiten stärker realisierbare Personalisierung.

4. Intermediarität im Wettbewerb

Neben den Herausforderungen bei der Regulativkonstruktion, also dem gesetzlichen Zugriff auf den Kommunikationswandel, ist zudem der wechselbezügliche Einfluss des Kommunikationswandels auf Demokratiestrukturen stärker zu reflektieren. Dieser drückt sich sektorenübergreifend in Veränderungen und Funktionseinbußen für die Intermediaritätsschicht aus und erlaubt insoweit gerade auch eine Parallelisierung der Entwicklungen betreffend Medien und politische Parteien: Sowohl politische Parteien als auch traditionelle Massenmedien erleiden durch die skizzierten Wandelprozesse Einbußen in der spezifischen Zentralität ihrer Vermittlungsleistungen. Dieser Befund lässt sich nicht nur für die traditionellen Massenmedien, sondern auch für die politischen Parteien über die unmittelbare politische Kommunikationssphäre hinaus ausdehnen und wird sogar generalisiert auf die wissensprozessierenden bzw. epistemologischen Funktionen von Parteien als Organisationen erstreckt.⁸⁵ Deshalb kommt der Frage, welche Modelle und Foren für die politische Meinungsbildung in digitalisierten Netzwerkgesellschaften entwickelt werden können, hervorgehobene Bedeutung zu.

Verbreitet wird ein Verlust von gesellschaftlicher Allgemeinheit konstatiert,⁸⁶ der die Frage aufwirft, welche Möglichkeiten bestehen, um einen geteilten intersubjektiven Raum, um Intermediarität unter Netzwerkbedingungen (wieder) zu konstituieren bzw. deren Vitalität zu unterstützen.⁸⁷ Speziell für die politischen Parteien stellt sich die Frage, inwieweit diese in der Lage sind, „als zentrale Kommunikatoren auf die Anforderungen einer digitalen Gesellschaft adäquat einzugehen, und zwar dahingehend, dass Anfragen und Inklusionsbedürfnisse aus der Bevölkerung tatsächlich aufgenommen und artikuliert werden können.“⁸⁸ Es geht mit anderen Worten um die Neukonfiguration der vergesellschaftenden Komponente einer Öffentlichkeitssphäre, in der sich „die Wahrnehmung der indirekten Handlungsfolgen auf und für andere in einer Gemeinschaft [vollzieht], die sich erst durch diese Wahrnehmung konstituiert“⁸⁹. Das vormalige Zentralitätsmonopol von Massenmedien, Volksparteien und anderer Gesellschaftsorganisationen wird sich dazu unter transnationalen Netzwerkbedingungen kaum unverändert fortsetzen lassen. Nicht zufällig artikuliert sich deshalb in einem Paralleldiskurs aktueller Grundrechtstheorie das Bedürfnis, die niedrigschwellige gesellschaftskonstitutive Wirkung von Sozialbeziehungen umfassender als ein verfassungs-

⁸⁵ Vgl. im Kontext der Verfassungsgerichtsbarkeit *Ladeur* (Fn. 39), S. 7, 27 ff. u. 47 ff.

⁸⁶ Vgl. dazu *Reckwitz*, Die Gesellschaft der Singularitäten, 5. Aufl. 2018, S. 11; *Ritzi*, Politische Öffentlichkeit zwischen Vielfalt und Fragmentierung, in: Hofmann/Kersting/dies./Schünemann (Hrsg.), Politik in der digitalen Gesellschaft, 2019, S. 61 (75); *Vesting* (Fn. 21), Rn. 282; *Ladeur* (Fn. 25), S. 174 ff.; *Brosda/Schulz*, Wir brauchen eine neue Medienpolitik, F.A.Z. v. 10.06.2020, S. 13.

⁸⁷ Vgl. dazu bereits *Ingold* (Fn. 42), S. 91 (106 ff.).

⁸⁸ *Borucki* (Fn. 57), S. 123 (138).

⁸⁹ *Greven*, Die politische Gesellschaft, 2. Aufl. 2009, S. 223 f. [Hervorhebung im Original].

rechtliches Interesse oder sogar in Gestalt einer Grundrechtsfunktion zu reformulieren.⁹⁰ Gespiegelt auf die Effekte von Intermediarität wird dann vor allem deutlich, dass gerade im Lichte prekärer Wissensgrundlagen und Zielvorstellungen darüber nachzudenken ist, ob andere Zielaufloadungen oder Governancemodi geeigneter sind, um intersubjektive Sozialitätsinteressen grundrechtskonform einzupflegen.

Medienrechtlich deuten in diese Richtung bereits konzeptionelle Ansätze, die überkommenen Orientierungen der Vielfaltssicherung auf die Abwehr „vorherrschender Meinungsmacht“ zu dekonstruieren und als „Meinungsmachtkontrolle“ auf der Grundlage eines „Gesamtmedienmodells“ nebst sensibler und dynamisierter Rezeptionskriterien zu reformulieren.⁹¹ Die Zielrichtung bestünde dann darin, wettbewerbsbezogen zu verhindern, „dass einzelne Unternehmen den Prozess mediatisierter politischer Kommunikation so verfestigen können, dass neue Argumente und Deutungsmuster nicht mehr aufgenommen werden.“⁹² Es ginge auf einer Metaebene darum, dass die Überlappungen und Überwirkungen innerhalb des Netzwerks aus Medien einer neuen Wahrnehmung, einem Intermedienkollisionsrecht, zugeführt werden, in der „als Form des Zusammenspiels unterschiedlicher Grundrechtsperspektiven“⁹³ ohne unbedingte Vorranggrößen eine azentrisch über Rücksichtnahmegebote hinausgehende Kollisionslogik reflexiver Kompatibilität zu entfalten wäre⁹⁴ und in welcher Relationen als gesellschaftlich-selbstorganisierende Institutionenbildungen stärker abzubilden wären⁹⁵. Solche Vorstellungen zielen auf die Notwendigkeit eines übergreifenden Medienwettbewerbsrechts als Intermedienkollisionsrecht. Das Wettbewerbsparadigma könnte dabei einen Zentrierungsersatz eröffnen und die Schwierigkeiten materieller Maßstabildung mit einer rechtlich gestützten Prozeduralisierung kompensieren.

In diesem Lichte betrachtet mutet es dann alles andere als zufällig an, dass für die ebenfalls intermediäre Funktionen erfüllenden politischen Parteien von *Martin Morlok* frühzeitig die Konzeption des Parteienrechts als Wettbewerbsrecht betont worden ist.⁹⁶ Gerade der über den funktionalen Freiheitsschutz für politische

⁹⁰ Vgl. *Schönberger*, Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft – Folgen für Grundrechtstheorie und Grundrechtsdogmatik, VVDStRL 79 (2020), S. 291 (305 ff.).

⁹¹ Vgl. beispielhaft *Schulz*, Kontrolle vorherrschender Meinungsmacht, AfP 2017, S. 373 ff. Eingehend zum Verhältnis von Vielfalt, Meinungsbildung und Meinungsmacht spezifisch mit Blick auf Internetstrukturen *Neuberger* (Fn. 54), S. 15 (28 ff. u. 46 ff.).

⁹² *Schulz* (Fn. 91), S. 373 (379).

⁹³ *Vesting* (Fn. 75), S. 14.

⁹⁴ Vgl. *Vesting* (Fn. 75), S. 14 f.

⁹⁵ Vgl. *Vesting*, Computernetzwerke (Fn. 38), S. 203 ff.

⁹⁶ Vgl. *Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: Häberle/Morlok/Skouris (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag, 2003, S. 408 ff.; *ders.*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 GG, Rn. 27; *ders.*, Das Recht des politischen

Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG hinausweisende, genuin machtpolitische Gehalt des parteipolitischen Handelns kann in einer solchen Perspektive auch verfassungspraktisch entfaltet werden.⁹⁷ Klassische Elemente von Wettbewerbsgewährleistungen wären auch hier die Ausarbeitung von Strukturen der Zugangs- sowie Transparenzregulierung, ggf. ergänzt durch Modalitätenregulative sowie eine judikative („Parteienwettbewerbsstreit“⁹⁸) und/oder exekutive Missbrauchs-kontrolle. Wichtiger noch als die Benennung und Konzeption einzelner Bausteine ist aber die grundlegende Wettbewerbsausrichtung: Es müsste – gerade auch für das Parteienrecht – darum gehen, gesellschaftliche Verhandlung tentativ-erprobend offenzuhalten, also um kommunikationsbezogene und relationale Ordnungsbildung, die sich gerade in ihrer prozeduralen, deshalb vor allem nicht primär durch materielle Standards definierten Motivik in Stellung bringen ließe – und sich damit speziell für die künftige Neukonzeption der Parteienfinanzierung mit Blick auf parteinahe Stiftungen sowie bei der Ausgestaltung von innerparteilich-mitgliedschaftlicher oder sogar parteiexterner Partizipation als sinnvolles Gestaltungsideal erweisen könnte.

Generell liegt ein wesentliches Element solcher auf die Entfaltung von Kompetitivität zielenden Ausrichtungen für die Intermediaritätssphären in der Etablierung einer politischen Wettbewerbsgarantie, um stabil-immunisierten (Agenda-)Hege-monien vorzubeugen und deshalb die Möglichkeit wahrnehmbaren Widerspruchs – also gleichermaßen die Artikulation von Konflikt und Diversität wie ein erreichbares Forum als Arena für Auseinandersetzungen – auch unter variablen Sozialitätsfigurationen zu garantieren. Der hier präferierte Umgang mit dem wechselwirkenden Kommunikations- und Demokratiewandel wäre – einzelne Rechtsgebiete wie das Medien- oder Parteienrecht transzendierend – zukünftig also in der reflexiven Absicherung gesellschaftlicher Kontingenz zu finden.

Prozesses, JuS 2022, S. 1 (7 ff.); *ders./Jürgensen*, Faktische Chancengleichheit, JZ 2018, S. 695 (697 ff.); *Heinig/ders.*, Konkurrenz belebt das Geschäft!, ZG 2000, S. 371 (372 f.). Ausgeprägte Wettbewerbsbezugsnahmen ferner bei BVerfGE 111, 382 (398); *Köhler*, Parteien im Wettbewerb, 2006, S. 61 ff.; *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 192 ff.; *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, 2015, S. 125 ff.; *Schönberger*, Vom Suchen und Finden der Macht im Verfassungsrecht, JZ 2017, S. 701 (706).

⁹⁷ Vgl. *Schönberger* (Fn. 96), S. 701 (706).

⁹⁸ *Schönberger* (Fn. 96), S. 701 (706).

Reformbedarf der Rechenschaftslegung politischer Parteien, ihrer Prüfung und Offenlegung aus betriebswirtschaftlicher Sicht

Regine Buchheim¹

1. Einleitung

Unser Grundgesetz verlangt, dass die politischen Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Diese Transparenz stellt „ein für die Funktion der repräsentativen Demokratie unerlässliches Fundamentalprinzip des deutschen Verfassungsrechts dar“² und basiert materiell im Wesentlichen auf den handelsrechtlichen Grundsätzen für die Rechnungslegung der Kaufleute.

Seit ihrer ersten Untersuchung im Jahr 2009 bemängelte jedoch die Group of States against Corruption (GRECO), eine Staatengruppe des Europarats mit 50 Mitgliedsstaaten, wiederholt, dass die Bundesrepublik ihre Empfehlungen zur Verbesserung der Transparenz der Parteienfinanzierung kaum umsetzt.³ 2019 veröffentlichte GRECO in ungewöhnlicher Deutlichkeit die Verärgerung über den fehlenden politischen Willen zu Reformen und stellte fest, dass die Bundesrepublik die 2003 gemeinsam beschlossenen europäischen Standards weiterhin nicht erfüllt.⁴

Umso mehr erstaunt das geringe wirtschaftswissenschaftliche Interesse, das diesem Transparenzgebot in den letzten zehn Jahren gewidmet wurde.⁵ Der Beitrag will aus den betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen zur nationalen und internationalen Rechnungslegung Anstöße geben, die Rechenschaftslegung politischer Parteien sowie ihrer Kontrolle und Offenlegung in Deutschland zu reformieren.

Nach kurzer Betrachtung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebotes und der Finanzierung der Bundestagsparteien werden die Ziele und der Umfang der Rechenschaftslegung von Parteien im Vergleich zur handelsrechtlichen Rechnungslegung von Unternehmen analysiert. Anschließend werden die konkreten Vorgaben des Parteiengesetzes für die Rechenschaftsberichte und die Kontrollmechanismen zu ihrer Einhaltung untersucht und Schwachstellen aufgezeigt. Schließlich werden Reformvorschläge zur Beschleunigung der Offenlegung sowie für die sofortige Veröffentlichung von Großspenden an Parteien erarbeitet.

¹ Prof. Dr. Regine Buchheim ist Professorin für BWL, insbes. Internationale Rechnungslegung an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin.

² *Lehmann* (2018), S. 25.

³ Vgl. *GRECO* (2009), (2016), (2019).

⁴ Vgl. *GRECO* (2019), S. 6–7.

⁵ Lediglich *Scholand* et al. (2017) und *Rauch* et al. (2014).

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Rechenschaft

Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes (GG) müssen die politischen Parteien in Deutschland über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft ablegen. Art. 21 Abs. 5 GG sieht für die nähere Regelung ein Bundesgesetz vor, das Parteiengesetz (PartG).

Die Besonderheit und zugleich Problematik des PartG gegenüber anderen Gesetzen liegt darin, dass hier Abgeordnete des Deutschen Bundestages und damit stets Mitglieder von Parteien über ihre finanzielle Ausstattung und die konkrete Ausgestaltung der Offenlegung ihrer Einnahmen und ihres Vermögens in eigener Sache – und damit stets interessengeleitet – entscheiden.⁶ So lassen sich „alle Reformen der Parteienfinanzierung auf Fälle politischer Korruption“⁷ und damit Druck der Öffentlichkeit zurückführen.

Auch das Parteienrechenschaftsrecht im Fünften Abschnitt des PartG unter der Überschrift „Rechenschaftslegung“ ist von einer *starken Reaktivität* geprägt und wird zudem nur selten durch die Rechtsprechung fortentwickelt.⁸ Angestoßen von Spendenskandalen und auf Basis einer Sachverständigenkommission wurde in einer großen Reform 2002 die Rechenschaft der Parteien zwar an die kaufmännische Rechnungslegung angenähert, dabei wurden aber zunächst zahlreiche Mängel und Lücken eingebaut, die mit einer Nachbesserung 2004 beseitigt werden sollten.⁹ Im Ergebnis ist das PartG in Bezug auf die Rechenschaftslegung bis heute unsystematisch.¹⁰

Die letzte materielle Änderung zur Rechenschaftslegung erfolgte mit dem (zweiten) Zehnten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes 2015,¹¹ das aber keine grundlegenden Reformen mit sich brachte.

3. Finanzierung politischer Parteien in Deutschland

Im Parteiensystem der jungen Bundesrepublik entwickelte sich zunächst ein Typendualismus zwischen spenden- und mitgliederfinanzierten Parteien: Die bürgerlichen Parteien wie CDU und FDP erhielten insbesondere Spenden natürlicher Personen sowie aus der Wirtschaft, während sich die SPD überwiegend durch Beiträge und Kleinspenden ihrer Mitglieder finanzierte.¹²

⁶ Vgl. *Tadros Morgane* (2012), S. 205.

⁷ Vgl. *Koß* (2019), S. 3.

⁸ Vgl. *Lehmann* (2018), S. 36.

⁹ Vgl. ausführlich *Marquardt* (2013), S. 166 ff.

¹⁰ Vgl. *Marquardt* (2013), S. 532; *Krumbholz* (2010), S. 298.

¹¹ BGBl. I S. 2563, vgl. dazu *Koch* (2022).

¹² Vgl. *Adams* (2005), S. 490.

Dazu kam ab 1968 zunächst die Wahlkampfkostenerstattung und seit 1994 eine staatliche Teilfinanzierung, die sich zum einen nach den erzielten Wählerstimmen bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen (sog. Wählerstimmenanteil) sowie zum anderen nach den von einer Partei erhaltenen Zuwendungen (sog. Zuwendungsanteil) bemisst: Als Zuwendungen i.S.d. § 18 Abs. 3 PartG gelten eingezahlte Mitglieds- oder Mandatsträgerbeiträge sowie die Spenden natürlicher Personen bis max. € 3.300 pro Jahr und Person. Die Höhe der staatlichen Mittel wird zudem durch eine relative (max. 50 % der Gesamteinnahmen) und eine absolute Obergrenze beschnitten, um weiterhin die Verwurzelung einer Partei in der Gesellschaft zu sichern.¹³

Wie Tab. 1 zeigt, stellten im Jahr vor der letzten Bundestagswahl die Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung für alle im Bundestag vertretenen Parteien die wichtigste Finanzquelle dar.

Tab. 1: Gesamteinnahmen 2020 und Finanzierungsquellen der Bundestagsparteien in Prozent (eigene Berechnung auf Basis der Rechenschaftsberichte in BT-Drs. 20/325 v. 20.12.2021 und 20/1490 v. 19.04.2022)

	AfD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	SPD
Gesamtbetrag der Einnahmen in Mio. €	24,585	151,164	45,437	36,935	66,049	33,684	160,844
Einnahmequellen in %:							
Mitgliedsbeiträge	17,69	24,92	24,63	26,73	28,51	31,62	33,14
Parteispenden	19,11	17,69	28,15	17,13	9,96	7,18	7,25
Staatliche Mittel	48,00	35,54	33,39	42,49	38,79	42,07	33,81
Mandatsträgerbeiträge	10,59	14,25	8,60	8,22	18,85	16,21	15,84
Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit	0,24	3,36	1,38	2,05	0,25	0,19	5,71
Einnahmen aus Drucksachen/Veranstaltungen	0,18	3,81	3,22	3,15	0,68	0,16	3,43
Sonstige Einnahmen	4,19	0,43	0,62	0,22	2,96	2,58	0,82

Prozentual waren ebenfalls bei allen Bundestagsparteien die Einnahmen aus Spenden, Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen bedeutsam, allerdings je nach Partei in unterschiedlicher Gewichtung. Parteispenden sind für die eher links stehenden Parteien wie Grüne und SPD weiterhin weniger wichtig als für die bürgerlich-konservativen Parteien wie CDU und FDP, die zudem häufiger von Wirtschaftsunternehmen unterstützt werden¹⁴.

¹³ Vgl. *Tadros Morgane* (2012), S. 202.

¹⁴ Vgl. *McMenamin* (2013), S. 118.

Setzt man jeweils die Gesamteinnahmen mit den vergleichbaren Umsatzerlösen eines Unternehmens ins Verhältnis, würden die meisten Bundestagsparteien nach den Größenkriterien für haftungsbeschränkte Unternehmen als Große Kapitalgesellschaft gem. § 267 Abs. 2 und 3 Handelsgesetzbuch (HGB) eingestuft werden. Lediglich die AfD, die FDP und die Linke hätten im Jahr 2020 die Umsatzschwelle der Großen Kapitalgesellschaft von € 40 Mio. nicht überschritten. Ein weiteres Kriterium für die Einstufung als Große Kapitalgesellschaft laut § 267 HGB ist das Vermögen bzw. die Bilanzsumme. Tab. 3 zeigt auf S. 244, dass das Vermögen sogar bei allen Bundestagsparteien 2020 den Schwellenwert von € 20 Mio. bei Weitem überschritt.

Damit stellt sich die Frage, welche Ziele das PartG für die Rechenschaftslegung der Parteien verfolgt, welche Unterschiede zur Rechnungslegung Großer Kapitalgesellschaften bestehen und ob diese durch unterschiedliche Zielsetzungen gerechtfertigt sind.

4. Ziele der Rechenschaftslegung politischer Parteien

4.1. Informationsfunktion

Im Vordergrund der Ausgestaltung der Rechenschaftslegung von Parteien steht der verfassungsrechtlich verankerte Grundsatz der Transparenz und damit die Informationsfunktion.

Laut Bundesverfassungsgericht liegt Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die Erwägung zugrunde, dass die politische Willensbildung innerhalb einer Partei von jenen Personen oder Organisationen erheblich beeinflusst werden kann, die ihr in größerem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.¹⁵ Diese Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen soll für die Wählenden erkennbar sein, um die Übereinstimmung zwischen den politischen Programmen und dem Verhalten derer zu prüfen, die mit Hilfe finanzieller Mittel auf die Parteien Einfluss zu nehmen suchen.¹⁶ Auf dieser Grundlage soll ihnen ermöglicht werden, darüber zu entscheiden, welche Partei sie mit ihrer Stimmabgabe oder in sonstiger Weise unterstützen. Die Transparenz ist damit ein wichtiges Mittel, das Vertrauen der Bürger in die Parteien zu stärken.¹⁷

Zugleich soll mit der Transparenz die innere Ordnung der Parteien gegen undemokratische Einflüsse gesichert und zur Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb beigetragen werden.¹⁸ Eine Partei, die in Abhängigkeit von finanz-

¹⁵ Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.2021 – 2 BvC 8/21, Rn. 25 = NVwZ 2021, S. 1291.

¹⁶ Vgl. ebenda.

¹⁷ Vgl. *Boehme-Nessler* (2017), S. 531.

¹⁸ Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.2021 – 2 BvC 8/21, Rn. 25.

kräftigen Einzelpersonen, Unternehmen oder Verbänden gerät, kann keine ausgewogene Integration der unterschiedlichen Interessen bewirken und eine Partei mit verdeckten Zuwendungen beeinträchtigt den demokratischen Willensbildungsprozess innerhalb der Partei sowie die Chancengleichheit zwischen den Parteien.¹⁹

Die Öffentlichkeit und die konkurrierenden politischen Parteien sollen die zur politischen Einflussnahme verfügbaren Mittel, mögliche finanzielle Abhängigkeiten und die Einhaltung der Grenzen staatlicher Zuwendungen zur Kenntnis nehmen und bewerten können.²⁰

Damit unterscheiden sich die Adressaten der Rechenschaftsberichte politischer Parteien nicht wesentlich von den Adressaten der Jahresabschlüsse von Kapitalgesellschaften wie GmbH oder Aktiengesellschaften: Die Mitglieder und Unterstützer²¹ einer Partei interessieren sich ebenso wie die politische Konkurrenz und die allgemeine Öffentlichkeit für die Finanzkraft und wirtschaftliche Situation einer Partei. Im Unterschied zu den sog. Stakeholdern eines Unternehmens werden jedoch *alle* Bürger von den politischen Parteien tangiert und damit ggf. auch indirekt von ihren Finanzquellen.

Im Mittelpunkt der Transparenz stehen die Wählenden, deren Entscheidung bspw. durch die Publizität von Spenden und Spendern beeinflusst werden kann. Das PartG sollte damit jene Informationen offenkundig machen, die für die Entscheidung der Wählenden nützlich sein können. Dieses Kriterium der Entscheidungsnützlichkeit wird auch in den Internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS) für die Berichterstattung börsennotierter Unternehmen angewendet.

Politische Parteien sind allerdings keine gewinnorientierten Kaufleute, sondern meist als Verein organisiert und regeln ihre inneren Angelegenheiten mittels einer Satzung.²² Gem. § 8 Abs. 1 PartG haben sie zwei Organe: die Mitgliederversammlung, die sich auch aus Delegierten zusammensetzen kann, und der Vorstand. Im Gegensatz zu Aktiengesellschaften gibt es kein Kontrollorgan für den Vorstand, also keinen Aufsichtsrat. Auch sind im Vergleich zu Kapitalgesellschaften die Interessen der Mitglieder und Förderer versus Vorstand, der Wählenden versus Mitglieder und Vorstand einer Partei sowie die überragende Bedeutung des öffentlichen Interesses an der Transparenz von Parteien als einem wesentlichen Pfeiler zur Sicherung der Demokratie deutlich diffiziler.

Das öffentliche Interesse gilt in besonderem Maße jenen Parteien, die staatliche Mittel erhalten, denn diese vereinen ein Mindestmaß an Wählerstimmen auf sich und haben insbesondere durch Bundestagsmandate oder auf der Länder- und

¹⁹ Vgl. Küstermann (2002), S. 314–315.

²⁰ Vgl. BVerfG, B. v. 9.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 41 = NVwZ 2019, S. 1432.

²¹ Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Text das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind jedoch immer alle Geschlechter.

²² Vgl. Scholand et al. (2017), S. 232.

kommunalen Ebene politischen Einfluss. Im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften ist die *Mittelherkunft* bei Parteien dabei von größerem Interesse als die *Mittelverwendung*, da Spenden und andere Zuwendungen wie Sponsoring eine politische Einflussnahme auf die Entscheidungen innerhalb der Partei und ihrer Mandatsträger ermöglichen können. Dies kann ebenfalls für die Kreditvergabe an eine Partei gelten, wenn eine finanzielle Abhängigkeit zu politischer Einflussnahme genutzt wird. Der Transparenz der Parteienfinanzierung wird daher auch eine präventive Wirkung gegen Korruption zugeschrieben.²³

4.2. Zahlungsbemessungsfunktion für die staatliche Parteienfinanzierung

Voraussetzung für die Festsetzung und Auszahlung staatlicher Mittel gemäß § 19a Abs. 1 PartG ist die Einreichung des Rechenschaftsberichts beim Präsidenten des Deutschen Bundestages. Der Rechenschaftsbericht ist demnach sowohl Voraussetzung der staatlichen Parteienfinanzierung als auch zugleich Bemessungsgrundlage der auf den Zuwendungsanteil entfallenden staatlichen Zuschüsse.

Anders als bei Kapitalgesellschaften bewirkt damit die Dokumentation einer Einnahme bei einer anspruchsberechtigten Partei eine direkte Zahlungsbemessung, da die zusätzliche Zahlung staatlicher Mittel an die Partei an ihren Rechenschaftsbericht geknüpft ist.

Bei Kapitalgesellschaften beeinflusst die handelsrechtliche Gewinnermittlung dagegen nur indirekt Zahlungen und zudem nur Zahlungsabflüsse: Indem das HGB eine vorsichtige Gewinnermittlung vorschreibt und damit u.a. die Ausschüttung unrealisierter Gewinne an die Gesellschafter verhindert, sollen die Gläubiger haftungsbeschränkter Unternehmen geschützt werden. Die Interessen der Gesellschafter an einer positiven Darstellung der Ertragslage zwecks höherer Gewinnausschüttung sowie des Reinvermögens zur Steigerung der Kreditwürdigkeit und des Wertes ihrer Beteiligung, muss vor den Interessen der Gläubiger zurücktreten. Zugleich knüpft durch das Maßgeblichkeitsprinzip die Besteuerung an den handelsrechtlich ermittelten Gewinn an, wenn auch mit einigen Modifikationen, was ebenfalls Auszahlungen der Gesellschaft, in diesem Fall an den Fiskus, bedeutet und daher eher für eine gewinnminimierende Bilanzpolitik spricht.

Auch bei politischen Parteien können sich aufgrund der unterschiedlichen Funktionen der Rechnungslegung unter Umständen gegenläufige Interessen bei der Darstellung von Sachverhalten ergeben: Einerseits ist die Erfassung von Einnahmen durch Spenden oder Sponsoring häufig aufgrund einer darauf möglicherweise kritisch reagierenden Öffentlichkeit nicht gewollt, andererseits ist ein hoher Ausweis von Einnahmen für die staatliche Parteienfinanzierung von Vorteil.²⁴ Im

²³ Vgl. Power (2020), S. 33 f.

²⁴ Vgl. Krumbholz (2010), S. 184.

Unterschied zur Gewinnermittlung bei Kapitalgesellschaften nach HGB interessieren nur die Einnahmen einer Partei, nicht aber die Ausgaben bzw. der Saldo zwischen beiden als Ergebnis, da die staatliche Parteienfinanzierung allein auf den Einnahmen einer Partei basiert.

Aus Sicht des Grundgesetzes steht die Informations- zweifellos vor der Zahlungsbemessungsfunktion des Rechenschaftsberichts.²⁵ Seit Einführung der staatlichen Teilfinanzierung kann aber beim PartG nicht mehr von einer gegenüber dem Handelsrecht unterschiedlichen Zweckgewichtung zwischen Informations- und Zahlungsbemessungsfunktion gesprochen werden.²⁶ Maßstab sind damit nicht allein die für alle Kaufleute geltenden Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, sondern die in Bezug auf Umfang, Prüfung und Offenlegung deutlich strengeren Regeln für Kapitalgesellschaften gem. §§ 264 ff. HGB. Auf diese wird bspw. für die Prüfung der Rechenschaftsberichte im PartG auch direkt Bezug genommen.

4.3. Dokumentationsfunktion

Ohne eine vollständige und strukturierte Dokumentation des tatsächlichen finanziellen Geschehens und die Schaffung eines dauerhaften Datenbestandes zur Beweissicherung sind weder die Informations- noch die Zahlungsbemessungsfunktion des Rechenschaftsberichts erfüllbar.²⁷ Die Rechenschaftslegung der politischen Parteien hat daher ebenso wie die althergebrachte Buchführung der Kaufleute eine Dokumentationsfunktion; mit § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG wird die Beachtung dieser Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ausdrücklich vorgegeben.

5. Jährlicher Rechenschaftsbericht

5.1. Grundsätze und Bestandteile

5.1.1. Parteienspezifische doppelte Buchführung und mangelhafte Terminologie

Sachverständige hatten schon zur großen Reform der Rechenschaftslegung der Parteien in den Jahren 2002/2004 eine vollständige Umstellung auf die handelsrechtliche Rechnungslegung, insbesondere eine Ergebnisrechnung auf Grundlage von Ertrags- und Aufwandsituation der Partei, empfohlen.²⁸ Nur so lassen sich aus dem Ergebnis eines Jahres der rechnerischere Zusammenhang mit dem

²⁵ Vgl. *Lehmann* (2018), S. 193.

²⁶ Ebenso *Krumbholz* (2010), S. 175.

²⁷ Vgl. *Lehmann* (2018), S. 192 f.

²⁸ Vgl. BT-Drs. 14/6710, S. 48 ff.; 14/6711, S. 113 ff.

gesamten Vermögen und den Schulden der Partei herstellen sowie deren Änderungen nachvollziehen.

Einwände einiger Schatzmeister, dies könne auf den unteren Ebenen der Parteien nicht umgesetzt werden, da dort überwiegend Ehrenamtliche ohne besondere buchhalterische Kenntnisse tätig seien, konnten schon 2001 nicht überzeugen: Die Parteien führten den aufwändigsten Schritt der Umstellung vom kameralistischen System zur doppelten Buchführung, die Inventur der Vermögenswerte, ohnehin schon durch.²⁹ Mittlerweile haben sogar alle Bundesländer die doppelte Buchhaltung eingeführt, und Software zur handelsrechtlichen Rechnungslegung ist für jedermann zu geringfügigen Anschaffungskosten verfügbar. Es dürfte in den Kreisverbänden politischer Parteien schwieriger sein, Ehrenamtliche mit kameralistischen Kenntnissen als mit Erfahrung in der Buchführung zu finden, die jede Kauffrau, aber auch Finanz- und Kommunalbeamte anwenden.³⁰

Auf diese Bedenken zurückgehende Ausnahmen von der handelsrechtlichen Bilanzierung, bspw. die Nichterfassung von Vermögensgegenständen unter € 5.000 gem. § 28 Abs. 1 PartG oder Bilanzierungswahlrechte für die den Landesverbänden nachgeordneten Gebietsverbände in § 28 Abs. 3 PartG, sollten abgeschafft werden,³¹ da sie eher verwirrend und kaum begründbar sind.

Noch bedeutsamer ist die Verwendung einer klaren, auf das Handelsgesetzbuch abgestellten Terminologie: Nur dort, wo für die Rechnungslegung politischer Parteien Abweichungen zur kaufmännischen Rechnungslegung gewollt und sinnvoll sind, sollten andere Begriffe als im HGB verwendet werden. Andernfalls müssen sich die mit der kaufmännischen Buchführung grundsätzlich vertrauten Parteimitglieder und Adressaten der Rechenschaftsberichte aufwändig einarbeiten, während bei nicht fachkundigen Interessengruppen ohnehin nicht davon auszugehen ist, dass die Unterschiede bspw. zwischen Ausgabe und Aufwand bekannt sind.³²

5.1.2. Grenzen der Parteienrechnungslegung

Die Rechenschaft umfasst sämtliche Tätigkeitsbereiche der politischen Partei und erfolgt, indem die Rechenschaftsberichte des Bundesverbands, der Landesverbände sowie der nachgeordneten Gebietsverbände wie Bezirks-, Kreis oder Ortsverbände zum Bericht der Gesamtpartei zusammengefügt werden.³³ Dabei sind die Daten gem. § 24 Abs. 3 Satz 1 PartG jeweils getrennt nach Bundesverband, Landesverbänden und nachgeordneten Gebietsverbänden auszuweisen.

²⁹ Vgl. *Streitferdt* (2001), S. 25.

³⁰ Anderer Ansicht scheinbar *Scholand et al.* (2017), S. 235.

³¹ Vgl. *Marquardt* (2013), S. 532.

³² So auch *Scholand et al.* (2017), S. 238.

³³ Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 5-7.

Die parteinahen Stiftungen sind von den politischen Parteien juristisch getrennt und werden nicht in deren Rechnungslegung einbezogen, gleiches gilt für gegebenenfalls rechtlich selbstständige Jugendorganisationen. Staatliche Zuwendungen an Fraktionen im Deutschen Bundestag oder die Globalzuschüsse an die politischen Stiftungen werden ebenfalls nicht im Rechenschaftsbericht einer Partei ersichtlich.³⁴ Zur Erfassung solcher indirekter Staatsfinanzierungen und der Transparenz von im politischen Wettbewerb ebenfalls relevanten Hilfsorganisationen von Parteien wurde schon 2001 ein sog. Politikfinanzierungsbericht vorgeschlagen.³⁵ Die damit verbundenen komplexen Abgrenzungsprobleme³⁶ können im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht geleistet werden.

5.1.3. Bestandteile der Rechnungslegung von Parteien

Wie der Jahresabschluss von Kapitalgesellschaften besteht der Rechenschaftsbericht der politischen Parteien aus drei Bestandteilen und ist ebenso unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen:

Tab. 2: Vergleich der Bestandteile des Jahresabschlusses von Kapitalgesellschaften mit dem Rechenschaftsbericht politischer Parteien

	Veränderungen während des Jahres:	Status zum Stichtag am Ende des Jahres:	Zusätzliche Angaben als Ergänzung:
Rechenschaftsbericht der Parteien (§ 24 Abs. 1 Satz 1 PartG)	Ergebnisrechnung auf Grundlage einer dem PartG entsprechenden Einnahmen- und Ausgabenrechnung (= Herkunft und Verwendung der Mittel, Abs. 4 und 5)	Vermögensbilanz auf Basis der handelsrechtlichen Vorschriften, insbes. zu Ansatz und Bewertung, sofern nicht explizit anders im PartG geregelt (= Besitz- und Schuldposten sowie Reinvermögen, Abs. 6)	Erläuterungsteil Katalog in § 24 Abs. 7-12 PartG
Jahresabschluss der Kapitalgesellschaften (§ 264 Abs. 1 Satz 1 HGB)	Gewinn- und Verlustrechnung als Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen	Bilanz als Gegenüberstellung des Vermögens zu den Schulden sowie dem Eigenkapital	Anhang Katalog in §§ 284, 285 HGB

Das Handelsgesetzbuch sieht für alle Bestandteile des Jahresabschlusses größenabhängige Erleichterungen in §§ 274a, 276 und 288 HGB vor. Das PartG kennt dies bisher nur für die Prüfung der Rechenschaftsberichte: Kleine Parteien sind

³⁴ Vgl. *Koß* (2019), S. 3.

³⁵ Vgl. dazu *Krumbholz* (2010), S. 359.

³⁶ Vgl. *Lehmann* (2018), S. 465 f.

nur jene Parteien, die keinen Anspruch auf staatliche Zuschüsse haben, Kleinstparteien haben zudem weniger Einnahmen und Vermögen als € 5.000.

5.2. Ergebnisrechnung

5.2.1. Klare Terminologie und Abschaffung von Wahlrechten

Im Zentrum des öffentlichen Interesses steht laut des letzten Berichts des Bundestagspräsidenten über die Parteienfinanzen 2021 „die Offenlegung der Herkunft von Einnahmen, insbesondere gegenleistungsloser Geldzahlungen oder geldwerter Zuwendungen (Spenden) an die Parteien. Nähere Angaben etwa über Vertragspartner auf der Ausgabenseite werden demgegenüber nicht verlangt; auch der Bereich des Parteiensponsorings unterliegt noch keinen weiterreichenden Offenlegungspflichten.“³⁷ Die Ausgabenstruktur der Parteien ist stark von den Wahlkampfkosten in Wahljahren geprägt.³⁸

Trotz Einführung der doppelten Buchführung verwenden §§ 26 und 26a PartG weiterhin den Begriff „Ergebnis“ auf der Grundlage einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung statt einer Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen, wie sie der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung entsprechen würde. Die Einnahmen und Ausgaben werden dann aber so weitgehend bspw. um Abschreibungen oder die Bildung von Rückstellungen ergänzt, dass sie den handelsrechtlichen Begriffen von Ertrag und Aufwand gleichzusetzen sind.³⁹

So geht auch das Bundesverfassungsgericht von einer „weiten“ Interpretation des Einnahmebegriffs aus, ohne die „das Ziel einer möglichst umfassenden Rechenschaftslegung über die wirtschaftlichen Verhältnisse einer Partei nicht erreichbar“ sei: So müssen bspw. die staatlichen Mittel bereits in jenem Kalenderjahr von der Partei als Forderung und Einnahme ausgewiesen werden, für das der Anspruch entstanden ist, auch wenn er erst im Folgejahr durch den Bundestagspräsidenten beschieden und ausgezahlt wird; auf den tatsächlichen Zu- oder Abfluss von Zahlungsmitteln kommt es dabei nicht an.⁴⁰

Für das PartG wäre eine vollständige Übernahme der handelsrechtlichen Terminologie von Ertrag und Aufwand, die lediglich an den notwendigen Stellen für parteispezifische Besonderheiten explizit gesondert geregelt werden, von großer Bedeutung.⁴¹ Wie die weiteren fehlenden bzw. unklaren Definitionen des PartG bei Ansatz, Bewertung und Ausweis von Posten beeinträchtigen sie die Vergleich-

³⁷ BT-Drs. 19/30520, S. 27.

³⁸ Vgl. ausführlich *Blumenberg* (2013), S. 42 ff.

³⁹ Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 21.

⁴⁰ Vgl. BVerfG, B. v. 9.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 49.

⁴¹ Siehe dazu den überzeugenden Gesetzesentwurf von *Lehmann* (2018), S. 465 ff.

barkeit der Rechenschaftsberichte der Parteien untereinander, da jede Partei den dadurch entstehenden Auslegungsspielraum anders nutzen kann.⁴²

Bei den Erträgen ist in § 26 Abs. 4 PartG gegenüber dem Handelsrecht bspw. auch künftig klarzustellen, dass ehrenamtliche Tätigkeiten natürlicher Personen für die Partei nicht als Ertrag gelten. Die Erweiterung nach § 26 Abs. 1 Satz 2 PartG um die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch andere, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, sollte ebenfalls beibehalten werden.

Wahlrechte bei der Rechnungslegung schränken dagegen die Vergleichbarkeit der Rechenschaftsberichte untereinander ein und sind durch die Digitalisierung der Rechnungslegung in den letzten zwei Jahrzehnten nicht mehr durch notwendige Arbeitserleichterung für Ehrenamtliche begründbar. Folgende Erleichterungen und Wahlrechte sollten daher gestrichen werden:

- Ansatzwahlrecht für Vermögensgegenstände bis € 5.000 Wert (§ 28 Abs. 1 PartG)
- Verzicht auf planmäßige Abschreibung von Gebäuden (§ 28 Abs. 2 Satz 2 PartG)
- Ausweis von Rechnungsabgrenzungsposten unter den Sonstigen Vermögensgegenständen bzw. Verbindlichkeiten und deren Ansatzwahlrecht für Gebietsverbände unterhalb der Landesverbände (§ 28 Abs. 3 PartG)⁴³

5.2.2. Zuwendungen und Publizität von Spendern

§ 27 Abs. 1 Satz 3 und 4 PartG definiert Spenden als Zahlungen, die über die erhaltenen Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge hinausgehen sowie Sonderumlagen, Sammlungen und geldwerte Zuwendungen aller Art. Dabei müssen Spenden stets unentgeltlich, also unter Verzicht des Leistenden auf eine konkrete wirtschaftliche oder politische Gegenleistung, erfolgen. Das Kriterium der Unentgeltlichkeit ist allerdings anzuzweifeln, da es in der Realität keine uneigennütigen Zuwendungen an politische Parteien gibt; zumindest bei Aktiengesellschaften wären sie zudem aktienrechtlich höchst problematisch.⁴⁴

Übersteigen Spenden, Mitglieds- oder Mandatsträgerbeiträge an eine Partei oder eine ihrer Untergliederungen in einem Jahr den Betrag von € 10.000, sind diese gem. § 25 Abs. 3 PartG unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwen-

⁴² Vgl. *Krumbholz* (2010), S. 356.

⁴³ Vgl. *Scholand et al.* (2017), S. 240.

⁴⁴ Vgl. *Boehme-Nessler* (2017), S. 530.

denden in ihrer Gesamthöhe im Erläuterungsteil anzugeben. Diese Vorgabe gilt auch für Unternehmen und Verbände.

Spenden von juristischen Personen sind von denen natürlicher Personen getrennt auszuweisen, da erstens die staatliche Finanzierung nur an Spenden natürlicher Personen anknüpft und dies auch nur bis zu max. € 3.300 pro Person und Jahr. Hier können sich bei Spenden von Personengesellschaften Abgrenzungsprobleme ergeben.⁴⁵ Zweitens bestehen gem. § 25 Abs. 2 PartG Annahmeverbote für Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, politischen Stiftungen oder von Unternehmen, die mindestens teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, um eine verdeckte staatliche Parteienfinanzierung durch Einflussnahme von regierenden Parteien auf solche Institutionen zu verhindern.⁴⁶

Die gegenwärtige Publizitätsgrenze für die individuelle Offenlegung von Parteispendern ist mit € 10.000 auch aus Sicht der GRECO deutlich zu hoch angesetzt⁴⁷ und sollte auf ca. € 3.000 reduziert werden.⁴⁸ Der Betrag von € 3.300 wäre eine Arbeiterleichterung für die Ersteller, da dies bei Spenden natürlicher Personen die Grenze für die Bemessung staatlicher Zuwendungen ist und daher ohnehin erfasst werden muss. Im Datenschutzinteresse könnten dabei die Angaben zu natürlichen Personen auf deren Postleitzahl beschränkt werden, da es lediglich im Interesse der Öffentlichkeit ist, einen Spender identifizieren zu können, nicht aber dessen Wohnanschrift zu kennen.

Von der Publikation der Spender über € 10.000 im Rechenschaftsbericht zu unterscheiden ist die später zu analysierende „Ad-hoc-Publizität“ einer Großspende von derzeit mehr als € 50.000, die unverzüglich dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen und von diesem zu veröffentlichen ist.

5.2.3. Parteisponsoring

Anders als bei Spenden ist das Sponsoring von politischen Parteien ebenso wenig normiert wie die Rechenschaft darüber. Die Grundidee ist: Wer sich an der Finanzierung einer Parteiaktivität beteiligt, z.B. durch bezahlte Anzeigen in Parteipublikationen, Anmietung von Informationsständen auf Parteitagungen, bezahlte Reden von oder Treffen mit Entscheidungsträgern, bekommt Aufmerksamkeit.⁴⁹ Diese Erträge werden als Einnahmen i.S.v. § 24 Abs. 4 Nr. 7 PartG lediglich als eine Gesamtsumme ohne Aufschlüsselung ihrer Herkunft im Rechenschaftsbericht angegeben.

⁴⁵ Vgl. IDW RS HFA 12, Rn. 25 ff.

⁴⁶ Vgl. Scholand et al. (2017), S. 242.

⁴⁷ Vgl. GRECO (2019), S. 5.

⁴⁸ Vgl. bereits Marquardt (2013), S. 533.

⁴⁹ Vgl. Boehme-Nessler (2017), S. 528.

Diese Regelungslücke führt zu „einem eklatanten Wertungswiderspruch“⁵⁰ und macht die politische Einflussnahme über Sponsoring grundsätzlich attraktiver als eine Spende.⁵¹ Zudem können die genannten Spendenverbote, bspw. für Unternehmen der öffentlichen Hand, umgangen werden. Es gibt beim Sponsoring zwar eine vertragliche Gegenleistung, sie steht aber i.d.R. in einem Missverhältnis zu marktüblichen Preisen. Über den bspw. aus dem Bilanz- und Steuerrecht bekannten Drittvergleich muss diese Lücke in der Transparenz geschlossen und damit das Sponsoring den Spenden gleichgestellt werden.

5.3. Vermögensbilanz

§ 24 Abs. 6 PartG fordert zum Inhalt der Vermögensbilanz die in Tab. 3 für die Bundestagsparteien 2020 aufgeführte Unterteilung in Besitzposten (Anlage- und Umlaufvermögen), Schuldposten (Rückstellungen und Verbindlichkeiten) und das (positive oder negative) Reinvermögen.

Tab. 3: Vermögensbilanzen der Bundestagsparteien 2020 in Mio. € (Eigene Zusammenstellung aus BT-Drs. 20/325 und 20/1490)

	AfD	CDU	CSU	FDP	GRÜNE	LINKE	SPD
Besitzposten in Mio. €:							
A. ANLAGEVERMÖGEN	11,50	64,89	29,03	19,13	15,75	12,72	148,61
B. UMLAUFVERMÖGEN	26,00	169,80	36,74	24,18	75,61	33,95	195,52
Summe	37,50	234,69	65,77	43,31	91,36	46,67	344,14
Schuldposten in Mio. €:							
A. RÜCKSTELLUNGEN	3,80	6,12	12,39	6,83	0,59	0,28	8,20
B. VERBINDLICHKEITEN	1,09	10,62	12,20	12,92	18,26	1,05	72,38
Summe	4,89	16,74	24,59	19,74	18,85	1,33	80,58
Reinvermögen der Gesamtpartei in Mio. €	32,61	217,95	41,18	23,57	72,51	45,34	263,56

Erneut zeigt sich die mangelhafte Terminologie, wenn § 28 PartG dann (wie das Handelsrecht) von Vermögensgegenständen statt Besitzposten spricht und für deren Bilanzierung die bereits als nicht mehr zeitgemäß kritisierten Ausnahmen wie die Nichtaktivierung von Vermögensgegenständen unter € 5.000 und bestimmter Rechnungsabgrenzungsposten sowie das Verbot planmäßiger Abschreibungen von Gebäuden normiert. In der Summe führen diese Ausnahmen zu Informationsasymmetrien und erschweren die Vergleichbarkeit der Rechen-

⁵⁰ *Boehme-Nessler* (2017), S. 530.

⁵¹ *Vgl. Koß* (2019), S. 5.

schaftsberichte von Parteien untereinander. Es fehlt auch eine Klarstellung, dass sich das Aktivierungswahlrecht von Vermögensgegenständen unter € 5.000 nur auf Anlage- und nicht auf Umlaufvermögen bezieht.⁵²

Vermögensgegenstände sind höchstens mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um planmäßige und außerplanmäßige Abschreibungen anzusetzen. In erneut abweichender Terminologie regelt § 26 Abs. 3 PartG für „Wirtschaftsgüter“, die unentgeltlich oder vergünstigt erlangt wurden, dass diese mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen sind. Hier findet sich also im PartG bereits der für die Erfassung des Sponsorings vorgeschlagene Drittvergleich.

Für Ansatz und Bewertung in der Vermögensbilanz sollte vollständig auf das HGB verwiesen werden und für die Gliederung die Begriffe aus § 266 HGB in das PartG übernommen werden, der eine weitgehend entsprechende Gliederung für Kapitalgesellschaften vorschreibt. Dies würde auch das Verständnis der Verbindung zur derzeitigen Ergebnisrechnung (künftig Gewinn- und Verlustrechnung) deutlich vereinfachen, die unter Verwendung der unpassenden Begriffe von Einnahme und Ausgabe dennoch den Zuwachs bzw. die Minderung des gesamten Vermögens der Partei im Vergleich zum Vorjahr, und damit im handelsrechtlichen Sinne Ertrag und Aufwand, widerspiegelt.

Allein das Ansatzwahlrecht des § 248 Abs. 2 Satz 1 HGB für unentgeltlich erworbene immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens muss im PartG zu einer Ansatzpflicht werden, da bspw. die „Spende“ eines Unternehmens von Software oder einer Cloudlösung zum einen als Einnahme bzw. Ertrag und zum anderen als Vermögen der Partei erfasst werden muss, um ihre wirtschaftliche Potenz im politischen Wettbewerb transparent zu machen.

Zu den Rückstellungen und Verbindlichkeiten enthält das PartG keine weitere Regelung, so dass diese in Übereinstimmung mit dem HGB anzusetzen und zu bewerten sind. Das positive bzw. negative Reinvermögen entspricht dem handelsrechtlichen Begriff des Eigenkapitals als rechnerische Differenz zwischen Vermögen und Schulden und sollte entsprechend benannt werden.

Ein eindeutiger Verweis auf die handelsrechtlichen Vorschriften könnte darüber hinaus die Abbildung jener Vermögensgegenstände erfordern, die zwar nicht im juristischen Eigentum der Partei stehen, dieser aber bspw. durch Treuhandverhältnisse bei Immobilien wirtschaftlich zuzurechnen sind und damit ihre finanziellen Spielräume erhöhen.

⁵² Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 14.

5.4 Erläuterungsteil

5.4.1. Katalog der Angabepflichten

Neben der Vermögensbilanz und der Ergebnisrechnung ist der Erläuterungsteil ein zwingender und gleichberechtigter Bestandteil des Rechenschaftsberichts. Vergleichbar dem Anhang als drittem Bestandteil des Jahresabschlusses von Kapitalgesellschaften neben der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung (§§ 284-288 i.V.m. 264 Abs. 1 Satz 1 HGB) hat er eine Ergänzungs- und Erläuterungsfunktion.

Von besonderem Interesse sind dabei die folgenden Angabepflichten des PartG:

- Auflistung der direkten und indirekten Beteiligungen (§ 24 Abs. 7 Nr. 1)
- Benennung der Hauptprodukte von Medienunternehmen, an denen die Partei beteiligt ist (§ 24 Abs. 7 Nr. 2)
- Angabe der Marktwerte der Immobilien und Unternehmensbeteiligungen, die alle fünf Jahre nach dem Bewertungsgesetz zu aktualisieren ist (§ 24 Abs. 7 Nr. 3)
- Summe der Zuwendungen natürlicher Personen bis zu € 3.300 je Person sowie separat, soweit sie den Betrag von € 3.300 übersteigen (§ 24 Abs. 8)
- Aufstellung der Spenden, Mitgliedsbeiträge und Mandatsträgerbeiträge, deren Gesamtwert je Zuwender € 10.000 übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe der zugewendeten Mittel (§ 25 Abs. 3), analoges gilt für Erbschaften und Vermächtnisse
- Aufschlüsselung der sonstigen Einnahmen, wenn sie 2 % der Summe aller Einnahmen übersteigen (§ 27 Abs. 2 Satz 1)

Erfüllt eine Partei einzelne Berichtspunkte nicht, bspw. wenn sie keine Spenden über € 10.000 erhalten hat, ist dies zur Klarheit des Erläuterungsteils als Negativvermerk anzugeben. Auch die Haftungsverhältnisse einer Partei aus übernommenen Bürgschaften oder Garantien sind in Analogie zu § 251 HGB im Erläuterungsteil anzugeben.⁵³

Die Klarheit und Vergleichbarkeit des Erläuterungsteils könnte für die Öffentlichkeit erhöht werden, indem der Formblattcharakter der Ergebnisrechnung und des Vermögensberichts auch für die wesentlichen Angaben des Erläuterungsteils übernommen wird. Dies würde auch für die Ersteller und Prüfer des Rechenschaftsberichts die Arbeit erleichtern.⁵⁴

⁵³ Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 38.

⁵⁴ Vgl. *Scholand et al.* (2017), S. 241.

5.4.2. Auflistung der Unternehmensbeteiligungen sowie der Hauptprodukte von Medienunternehmen

Von besonderem Interesse sind die von einer Partei unmittelbar oder mittelbar gehaltenen Beteiligungen an Unternehmen, die im Erläuterungsteil als Beteiligungsspiegel mit Namen und Sitz, Nominal- und Eigenkapital der Gesellschaft und dem Anteil daran ebenso wie der letzte Gewinn oder Verlust dieser Gesellschaft anzugeben sind.

Werden Parteien durch Beteiligungen unternehmerisch tätig, steht meist die Gewinnerzielungsabsicht nicht im Mittelpunkt, sondern die Einflussnahme auf politische Willensbildungsprozesse oder die Organisation von Sponsoring. Dennoch bedeutet der Wert dieser Beteiligungen auch einen wirtschaftlichen Spielraum, durch An- und Verkäufe das finanzielle Potential von politischen Kampagnen wie Wahlkämpfen zu erhöhen. Zudem besteht bei Unternehmensbeteiligungen von Parteien die Gefahr, dass die Spendenpublizität durch den Einstieg Dritter bei diesen Gesellschaften zu überhöhten Preisen umgangen wird.

Sind Parteien an Medienunternehmen beteiligt, sind zusätzlich deren Produkte wie Zeitungen, Webseiten oder Rundfunkanstalten anzugeben, da diese Produkte naturgemäß einen erheblichen Einfluss auf die politische Meinungsbildung ausüben können. Die Offenlegung einer Verflechtung der Partei mit einflussreichen Medienunternehmen ist daher unabhängig von finanziellen Erträgen von großer Bedeutung für die Adressaten des Rechenschaftsberichts.⁵⁵

5.4.3. Verkehrswerte der Immobilien und Unternehmensbeteiligungen im 5-Jahres-Rhythmus

§ 24 Abs. 7 Nr. 3 PartG fordert zur Erhöhung der Transparenz der Vermögenslage einer Partei, alle fünf Jahre das Haus- und Grundvermögen sowie alle unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen gem. den Vorgaben des steuerrechtlichen Bewertungsgesetzes neu zu bewerten. Der Turnus von fünf Jahren ist unter Praktikabilitätsgründen nicht zu beanstanden,⁵⁶ da dazu gesonderte Informationen wie Bodenrichtwerte beschafft werden müssen.

In der Vermögensbilanz gilt das aus dem Gläubigerschutz resultierende handelsrechtliche Anschaffungskostenprinzip, so dass dort Wertsteigerungen in späteren Jahren unberücksichtigt bleiben müssen. Gerade bei Immobilien und Unternehmensbeteiligungen sind aber in der Praxis im Zeitablauf erhebliche Wertsteigerungen möglich. Im Erläuterungsteil sollen diese in der Vermögensbilanz „stillen Reserven“, die sich aus der Differenz von Anschaffungskosten und höherem

⁵⁵ Vgl. *Jochum* (2018), § 24 PartG Rn. 86.

⁵⁶ So auch *Jochum* (2018), § 24 PartG Rn. 88; *Morlok* (2013), § 24 PartG Rn. 3.

Marktwert ergeben, ersichtlich werden, um die Transparenz zu erhöhen und die Kampagnenfähigkeit der Partei offenzulegen.⁵⁷

Die Transparenz von Parteien geht hier sinnvollerweise über die Informationspflichten des HGB für den Anhang und sogar die Auskunftspflichten des Vorstands gegenüber den Aktionären (Auskunftsverweigerungsrecht des Vorstands über die stillen Reserven gem. § 131 Abs. 3 Nr. 3 AktG) hinaus. Nach den Internationalen Rechnungslegungsstandards, die die Informationsfunktion der Rechnungslegung in den Vordergrund stellen, sind allerdings diese Verkehrswerte (IAS 16 und 40, IFRS 9) für börsennotierte Konzerne häufig Grundlage der Bewertung.

Die Ermittlung der Verkehrswerte erfolgt für das Haus- und Grundvermögen nach §§ 145 ff. BewG, das für unbebaute Grundstücke auf aktuelle Bodenrichtwerte des Gutachterausschusses und für bebaute Grundstücke auf ein typisiertes Ertragswertverfahren abstellt.⁵⁸ Aufgrund der starken Vereinfachungen des BewG repräsentieren diese in der Praxis aber häufig nur einen Teil des tatsächlichen Verkehrswerts.⁵⁹

Die Bewertung der Unternehmensbeteiligungen nach dem BewG stellt sich schwieriger dar, weil verschiedene Bewertungsverfahren zur Anwendung kommen können⁶⁰. Am einfachsten ermittelbar sind die Beteiligungswerte an einer börsennotierten Aktiengesellschaft, da hier der am Bewertungsstichtag notierte Kurs nach § 11 Abs. 1 BewG heranzuziehen ist. Im Regelfall halten Parteien aber Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, deren Anteile nicht an einer Börse notiert sind, oder an Personengesellschaften.

Das PartG sollte explizit fordern, dass die angewandten Bewertungsmethoden im Erläuterungsteil angegeben werden, da anderenfalls selbst offenkundige Über- oder Unterbewertungen der Immobilien und Beteiligungen nicht erkannt werden können. Es besteht erstens die Gefahr, dass eine Partei ihre Vermögenssituation zu positiv darstellt, zweitens können Unternehmensbeteiligungen genutzt werden, um bspw. durch Verkauf zu überhöhten Preisen eine verdeckte Zuwendung von Dritten zu erhalten. Es bestehen auch zu große Spielräume bei der Darstellung und Tiefe der Erläuterungen, so dass genauere Vorgaben im PartG zur Aufschlüsselung nach Gliederungsebenen der Partei und Bezeichnung der einzelnen Immobilien und Unternehmensbeteiligungen für die Verständlichkeit und Vergleichbarkeit der Informationen notwendig sind.⁶¹

⁵⁷ Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 39.

⁵⁸ Vgl. ebenda, Rn. 40 ff.

⁵⁹ Vgl. *Halaczinsky* (2022), § 146 BewG Rn. 10.

⁶⁰ Vgl. *IDW RS HFA 12*, Rn. 42 ff.

⁶¹ So auch der Bundestagspräsident 2021 in BT-Drs. 19/30520, S. 21.

5.4.4. Fehlende Publizitätsregeln für wesentliche Gläubiger

Es fehlen bisher Angabepflichten für Darlehen und andere Verbindlichkeiten, die an jene für Spenden, Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge angelehnt werden sollten: Da Gläubiger in einer wirtschaftlich schwierigen Situation der Partei oder bei anstehenden Wahlkämpfen einen deutlich stärkeren wirtschaftlichen Druck ausüben können als Spender, sollten auch die der Höhe nach ins Gewicht fallenden Verbindlichkeiten der Partei unter namentlicher Nennung des Gläubigers und unter Angabe der Höhe der Verbindlichkeit im Rechenschaftsbericht verzeichnet werden.⁶²

6. Prüfung des Rechenschaftsberichts

6.1. Zweistufiges Prüfverfahren

Die Kontrolle der Parteienfinanzierung erfolgt in erster Linie durch die Vorschriften zur Abbildung des Finanzgebarens im Rechenschaftsbericht und in zweiter Linie durch die Kontrolle der Einhaltung dieser gesetzlichen Vorschriften durch eine oder mehrere Kontrollinstanzen. Diese Kontrolle zielt nicht auf eine effiziente Haushalts- oder Wirtschaftsführung, wie es der Prüfungsauftrag für Landesrechnungshöfe und den Bundesrechnungshof ist, sondern – wiederum vergleichbar der Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften gem. §§ 316 ff. HGB – nur auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei der Abbildung der Finanzen, in diesem Fall des PartG.

§ 23 Abs. 2 und 3 PartG sieht ein zweistufiges Prüfverfahren vor, das mit der Prüfung des Rechenschaftsberichts durch einen Wirtschaftsprüfer bzw. eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beginnt. Daran schließt die Kontrolle auf formale und inhaltliche Richtigkeit durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages an, der für die Festsetzung der teilweise auf den berichteten Einnahmen der Partei basierenden staatlichen Parteienfinanzierung und die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte als Bundestagsdrucksache zuständig ist.

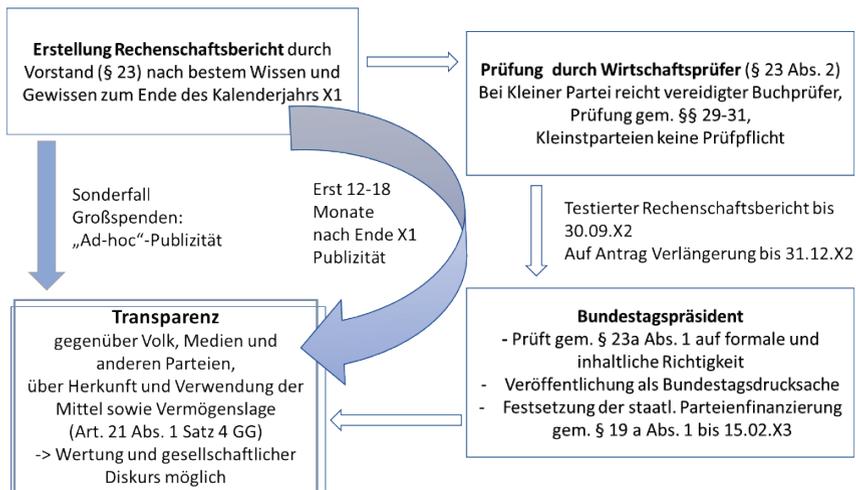
Bei Erstellung des Rechenschaftsberichts muss der Vorstand einer Partei besondere Sorgfalt walten lassen, da laut Bundesverfassungsgericht „auch bei einer auf Fahrlässigkeit beruhenden Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts“⁶³ der Bundestagspräsident gem. §§ 31a bis 31c PartG massive Sanktionen zu verhängen hat.

Den Ablauf der Erstellung, Prüfung und Offenlegung der Rechenschaftslegung von politischen Parteien gem. § 23 PartG zeigt Abb. 1.

⁶² Vgl. *Marquardt* (2013), S. 533.

⁶³ BVerfG, B. v. 9.07.2019 – 2 BvR 547/13, Rn. 37.

Abb. 1: Ablauf der Erstellung, Prüfung und Offenlegung der Rechenschaftsberichte gem. PartG



6.2. Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer

6.2.1 Funktion des Wirtschaftsprüfers und Verfahren

Das Prüfverfahren durch einen Wirtschaftsprüfer regeln §§ 29-31 PartG. Neben der Bundespartei und ihren Landesverbänden erstreckt sich die Prüfung nach § 29 Abs. 1 Satz 1 PartG auf mindestens zehn nachgeordnete Gebietsverbände, deren konkrete Auswahl im Ermessen des Prüfers liegt. Das Ziel der Prüfung ist primär die Einhaltung der Vorschriften des PartG, welche mittels des Prüfungsvermerks attestiert wird. Der Prüfungsstandard des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) empfiehlt, im Prüfungsbericht, der allerdings nur dem Vorstand der Partei auszuhändigen ist, auch über bestandsgefährdende Risiken und wesentliche negative Entwicklungen zu berichten.⁶⁴

Parteien ohne Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung können stattdessen einen (preiswerteren) vereidigten Buchprüfer beauftragen. Verfügt eine solche Partei zudem über nicht mehr als € 5.000 Einnahmen oder Vermögen, kann sie auf eine Prüfung vor der Einreichung beim Bundestagspräsidenten ganz verzichten.

Nur an dieser Stelle sieht das PartG bisher größenabhängige Erleichterungen für Kleine Parteien (ohne staatliche Parteienfinanzierung) und Kleinstparteien (zusätzlich unter € 5.000 Einnahmen oder Vermögen) vor. Dabei könnte der Grenzwert zur Definition einer Kleinstpartei deutlich erhöht werden, da auch bei

⁶⁴ Vgl. IDW PS 710, Rn. 32.

Parteien mit Einnahmen und Vermögen bspw. unter € 25.000 kaum von einer Relevanz für die Wählenden und die sonstige Öffentlichkeit auszugehen ist.

Beauftragt wird der Wirtschaftsprüfer von der Partei selbst, was der Abschlussprüfung von Kapitalgesellschaften gem. §§ 316 ff. HGB entspricht. Der Gesetzgeber betonte bei der Novellierung des PartG 2002, dass für Parteien kein Sonderrecht im Vergleich zur Prüfung von Kapitalgesellschaften bestehen solle.⁶⁵

6.2.2. Erhebliche Mängel des Prüfverfahrens und Sonderrecht für Parteien

Mittlerweile ist das Prüfverfahren der Rechenschaftsberichte von Parteien in Deutschland als mangelhaft einzustufen.⁶⁶ GRECO wollte dies schon 2009 durch eine Stärkung der Unabhängigkeit der Wirtschaftsprüfer, z.B. durch einen Wechsel in vernünftigen Zeitabständen (Rotation) oder durch einen zweiten Prüfer von einer anderen Prüfungsgesellschaft (sog. Joint Audit) ändern, allerdings wurde bis heute keine einzige der Empfehlungen in Deutschland umgesetzt.⁶⁷

Seit 2016 ist bei sog. Unternehmen von öffentlichem Interesse wie Kreditinstituten, Versicherungen und börsennotierten Unternehmen nach zehn Jahren der Wechsel des Wirtschaftsprüfers bzw. der WP-Gesellschaft vorgeschrieben (externe Rotation, § 318 Abs. 1a HGB), bereits nach sieben Jahren müssen die verantwortlichen Prüfungspartner der WP-Gesellschaft wechseln (interne Rotation, Art. 17 Abs. 7 EU-VO Nr. 537/2014, ABl. EU L 158, S. 77).

Neue Prüfer benötigen zwar einige Zeit, die durchaus komplexen Strukturen einer Partei zu durchdringen, die externe Rotation nach zehn Jahren sollte zur Sicherung der Unabhängigkeit der Kontrollen aber auch auf Parteien angewendet werden.⁶⁸ Zudem eröffnet die Digitalisierung auch bei der Prüfung von Parteien neue und effektive Möglichkeiten. So konnten bspw. Ziffernanalysen nach Benford's Law der Rechenschaftsberichte von 15 Parteien der Jahre 1995-2010 jene Partei mit der höchsten Abweichung identifizieren, der auch in der Praxis Manipulationen nachgewiesen wurden.⁶⁹

Dem Grundsatz der Unabhängigkeit des Prüfers kommt bei den Prüfungsnormen eine herausragende Stellung zu.⁷⁰ Völlig unverständlich ist das Sonderrecht der Parteien bei den Ausschlussgründen für den Prüfer, um dessen Unabhängigkeit und Objektivität zu sichern:⁷¹ Nach §§ 319, 319a HGB darf keine Person Prüfer eines Unternehmens sein, wenn irgendwelche Beziehungen geschäftlicher, finan-

⁶⁵ Vgl. BT-Drs. 14/8778, S. 17.

⁶⁶ So auch *Scholand et al.* (2017), S. 251.

⁶⁷ Vgl. *GRECO* (2019), S. 5.

⁶⁸ So auch *Scholand et al.* (2017), S. 247.

⁶⁹ Vgl. *Rauch et al.* (2014).

⁷⁰ Vgl. *Marten et al.* (2020), S. 252.

⁷¹ Kritisch auch *Scholand et al.* (2017), S. 246.

zieller oder persönlicher Art bestehen. Nach § 31 Abs. 1 PartG stellt dagegen weder eine persönliche Parteimitgliedschaft, noch ein Parteiamt, das vor mehr als drei Jahren aufgegeben wurde, noch getätigte Zuwendungen an die Partei einen Ausschlussgrund dar.

Bei der notwendigen Reform der Kontrolle von Rechenschaftsberichten sollte zudem über eine deutliche Ausweitung der bisher nur mind. zehn zu prüfenden nachgeordneten Gebietsverbände oder die Übergabe des Prüfungsberichtes des Wirtschaftsprüfers neben dem Vorstand an die Mitgliederversammlung der Partei nachgedacht werden.⁷² Denn angesichts der Bedeutung des Transparenzprinzips ist nicht nachvollziehbar, warum die Prüfungsdichte und -sicherheit bei Parteien hinter den Anforderungen an die Prüfung der Kapitalgesellschaften deutlich zurückbleibt⁷³.

6.3. Kontrolle durch Bundestagspräsidenten

Der geprüfte Rechenschaftsbericht muss gem. §§ 23 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. 19a Abs. 3 Satz 1 PartG bis zum 30.09. des Folgejahres beim Bundestagspräsidenten eingereicht werden, die Frist ist auf Antrag um drei Monate verlängerbar.

Der Präsident prüft gem. §§ 23 Abs. 3 i.V.m. 23a PartG, ob der Rechenschaftsbericht dem PartG entspricht. Das Ergebnis der Prüfung fließt gem. Abs. 4 in seinen alle zwei Jahre erscheinenden Bericht, zuletzt über die Jahre 2015 bis 2019,⁷⁴ an den Bundestag über die Entwicklung der Parteifinzen und die Rechenschaftsberichte ein.

Bei Anhaltspunkten für Unrichtigkeiten, beispielsweise durch Presseberichte oder mangelnde Plausibilität, verlangt der Bundestagspräsident gem. § 23a Abs. 2 PartG eine Stellungnahme der Partei, ggf. auch ihres Wirtschaftsprüfers. Nach Abs. 3 kann der Präsident zudem im Einvernehmen mit der Partei einen Wirtschaftsprüfer seiner Wahl mit der Klärung beauftragen, trägt dann allerdings die Kosten, was die Nutzung dieses zusätzlichen Kontrollinstruments bei Verdacht kaum fördern dürfte.

Die bei der Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer angeführten zahlreichen Mängel im Verfahren wiegen umso schwerer, weil Bundestagspräsident Schäuble 2021 in seiner Unterrichtung des Bundestags über die Rechenschaftsberichte konstatierte, dass zwar seine „Kontrollaufgaben ohne echte Ermittlungskompetenzen und mit verhältnismäßig wenig Personal bewältigt werden“, dies aber

⁷² Vgl. Scholand et al. (2017), S. 247 ff.

⁷³ Vgl. zu Unterschieden *IDW PS 710*, Rn. 6–11.

⁷⁴ BT-Drs. 19/30520.

angesichts der vorherigen Kontrolle durch Wirtschafts- bzw. Buchprüfer nicht bedenklich sei.⁷⁵

Auch weil der Bundestagspräsident und seine Stellvertreter selbst Mitglied einer Partei sind, wurde u.a. von GRECO eine unabhängigere Aufsicht über die Parteienfinanzierung mit mehr Kontrollmöglichkeiten, Mitarbeitern und Fachwissen empfohlen.⁷⁶ „Die Bundestagsverwaltung ist schlicht nicht in der Lage, die Parteien glaubwürdig zu kontrollieren.“⁷⁷

7. Offenlegung der Rechenschaftsberichte

7.1. Veröffentlichung durch den Bundestagspräsidenten

Die eingereichten Rechenschaftsberichte werden gem. §§ 30 Abs. 3 i.V.m. 23 Abs. 2 Satz 3 PartG vom Bundestagspräsidenten als Bundestagsdrucksache publiziert und erst in diesem Moment der Öffentlichkeit über die Internetseiten des Deutschen Bundestages zugänglich.

Neben der Verhängung eines Zwangsgeldes (§ 38 Abs. 2 Satz 1 PartG) durch den Bundestagspräsidenten sieht § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG seit 2016 vor, dass eine Vereinigung die Rechtsstellung einer Partei verliert, wenn sie sechs Jahre lang keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat. Diese Regelung war überfällig, da Kleine und Kleinstparteien ohne Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung mangels finanzieller Anreize zu rund zwei Dritteln gar keine Rechenschaftsberichte einreichten.⁷⁸ Laut Bundesverfassungsgericht droht der Verlust der Parteieigenschaft allerdings nur bei dauerhafter Unterlassung der Einreichung, nicht bei Verspätung.⁷⁹

7.2. Fristen und elektronische Plattform für Rechenschaftsberichte

Je zeitnaher Informationen veröffentlicht werden, desto größer ist ihre Entscheidungsrelevanz für die Adressaten. Das Transparenzgebot des GG erfordert daher eine möglichst zeitnahe Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte, so dass die – von den Parteien meist vorsichtshalber – genutzte Möglichkeit der Fristverlängerung um drei Monate⁸⁰ abgeschafft und der 30. September des Folgejahres als

⁷⁵ Vgl. BT-Drs. 19/30520, S. 4.

⁷⁶ Vgl. GRECO (2019), S. 5; Koß (2019), S. 5.

⁷⁷ Koß (2019), S. 5.

⁷⁸ Vgl. Koch (2022), S. 21–22.

⁷⁹ Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.2021 – 2 BvC 8/21.

⁸⁰ Vgl. BT-Drs. 19/30520, S. 13.

verbindliche Abgabefrist für alle Parteien festgelegt werden sollte. Dies würde auch für gleiche Wettbewerbsbedingungen der Parteien untereinander sorgen.

Zudem könnte der derzeit mit 12-18 Monaten nach Ende des Berichtsjahres viel zu späte Publikationszeitpunkt der Rechenschaftsberichte noch früher datiert werden, wenn diese vom Bundestagspräsidenten unmittelbar nach der Einreichung – vergleichbar der Einreichung der Jahresabschlüsse beim Betreiber des elektronischen Handelsregisters gem. §§ 325 ff. HGB – in einer elektronisch betriebenen Rechenschaftsberichte-Plattform sofort veröffentlicht würden. Ein übersichtlicher und max. zehn Monate nach Ende des Berichtsjahres erfolgreicher Zugang zu den Rechenschaftsberichten könnte so für die interessierte Öffentlichkeit und die Parteien zur Einsichtnahme untereinander erreicht werden.

Die Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten sowie die Festsetzung der staatlichen Mittel kann auch nach Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte stattfinden, zumal in der Praxis die testierten Berichte der die Öffentlichkeit besonders interessierenden Parteien mit Anspruch auf staatliche Mittel regelmäßig keinen Grund zur Beanstandung geben⁸¹.

Für die Kleinen und Kleinstparteien ohne Anspruch auf staatliche Zuschüsse kann dagegen die Frist zur Abgabe einheitlich auf den 31.12. des Folgejahres gesetzt werden, wodurch sie passenderweise der derzeitigen Offenlegungsfrist für Kapitalgesellschaften nach § 325 Abs. 1a HGB entsprechen würde. Kapitalmarktorientierte Unternehmen in der EU müssen dagegen bereits nach vier Monaten ihre Rechnungslegung veröffentlichen. Politischen Parteien mit Anspruch auf staatliche Zuschüsse sollte dies erstens aufgrund des besonderen öffentlichen Interesses und zweitens angesichts der fortschreitenden Digitalisierung auch im Bereich der Wirtschaftsprüfung innerhalb von neun Monaten zumutbar sein.

Die Verkürzung der Offenlegungsfrist von Rechenschaftsberichten jener Parteien, die staatliche Zuschüsse erhalten und aufgrund der erlangten Wählerstimmen für die Öffentlichkeit besonders relevant sind, könnte auch die von GRECO geäußerte Kritik⁸² abschwächen, dass in Deutschland anders als in anderen Ländern keine zeitnahe gesonderte Rechenschaftspflicht nach Wahlen auf Bundes- oder Länderebene existiert.

8. Ad-hoc-Publizität von Großspenden

Bereits mehrfach wurde aufgezeigt, dass als Vergleichsmaßstab der Rechenschaft politischer Parteien die handelsrechtlichen Vorgaben für Kapitalgesellschaften adäquat sind. In den für die Öffentlichkeit besonders wichtigen Aspek-

⁸¹ Vgl. BT-Drs. 19/30520, S. 14.

⁸² Vgl. GRECO (2019), S. 4–5.

ten wie der Unabhängigkeit des Wirtschaftsprüfers oder der Angabe der Marktwerte von Immobilien und Unternehmensbeteiligungen haben sich sogar die Vorgaben für sog. Unternehmen des öffentlichen Interesses, zu denen die börsennotierten Unternehmen gehören, als geeigneter Maßstab zumindest für jene Parteien erwiesen, die Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung haben.

§ 25 Absatz 3 Satz 2 PartG verlangt die sofortige Meldung einer Großspende von „im Einzelfall“ mehr als € 50.000 an den Präsidenten des Deutschen Bundestages, der sie schließlich zeitnah unter Nennung der Anschrift des Zuwendenden als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Diese „Ad-hoc-Publizität“ ist vergleichbar der Verpflichtung börsennotierter Unternehmen, Informationen, die geeignet sind, den Börsenkurs des Wertpapiers erheblich zu beeinflussen, unverzüglich zu veröffentlichen.⁸³

Diese Grenze für die sofortige Publizität von Zuwendungen an Parteien sollte auf höchstens € 10.000 pro Person im Kalenderjahr herabgesetzt werden,⁸⁴ da dieser Betrag für Wählende mit durchschnittlichem Einkommen und Vermögen bereits eine erhebliche Zuwendung darstellt.

Auch für Spenden von Unternehmen und Verbänden sollte dieser Schwellenwert gelten, da die zeitnahe Veröffentlichungspflicht besser vor unangemessenen Einflüssen der Wirtschaft auf die Politik schützt als eine gesetzliche Begrenzung oder gar ein Verbot solcher Spenden⁸⁵. Unternehmensspenden stehen im Hinblick auf den Konflikt zum Grundsatz „one man, one vote“ teils in der Kritik, und es wird bspw. eine gesetzliche Begrenzung auf max. € 50.000 vorgeschlagen.⁸⁶

Nach einer 2021 vorgelegten Studie des Europaparlaments sieht die Mehrzahl der EU-Staaten eine Begrenzung von Spenden, teils unterschieden nach natürlichen und juristischen Personen, vor.⁸⁷ Die durchschnittliche Grenze zur sofortigen Publizitätspflicht liegt in den 27 EU-Staaten bei noch deutlich geringeren € 2.400, wobei andere Länder ohne eine gesetzliche Limitation von Spenden wie Deutschland die Grenze bei € 4.500 (Niederlande) oder € 2.700 (Dänemark) ziehen.⁸⁸ Entsprechend hatte auch GRECO schon 2009 eine deutliche Absenkung der Grenze von € 50.000 empfohlen und dies 2019 erneut als eine besonders wichtige Reform zur besseren Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland hervorgehoben.⁸⁹

⁸³ Art. 17 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 a Marktmissbrauchsverordnung, VO EU 596/2014, ABl. EU L 173 v. 12.06.2014, S. 1.

⁸⁴ Ebenso *Koß* (2019), S. 5; *Marquardt* (2013), S. 533.

⁸⁵ Vgl. *McMenamin* (2013), S. 138–139.

⁸⁶ Vgl. *Tadros Morgane* (2012), S. 203.

⁸⁷ Vgl. *European Parliament* (2021), S. 38–40.

⁸⁸ Vgl. ebenda.

⁸⁹ Vgl. *GRECO* (2019), S. 5–6.

Es gibt auch keinen Grund, warum es einen so erheblichen Unterschied im Betrag zwischen der zeitverzögerten namentlichen Dokumentation im Rechenschaftsbericht von derzeit noch € 10.000 (besser € 3.300) und der sofortigen Veröffentlichung erst ab € 50.000 (besser € 10.000) geben sollte: Die gegen eine volle Transparenz angeführten informationellen Schutzrechte natürlicher Personen als Spender kann mit der zeitlichen Verzögerung allein jedenfalls nicht erklärt werden.⁹⁰

9. Schlussbetrachtung und Ausblick

Die letzte große Reform des Parteiengesetzes, mit der die Anlehnung der Rechenschaftslegung über Herkunft und Verwendung der Mittel und das Vermögen an die handelsrechtliche Rechnungslegung erfolgte, liegt rund zwei Jahrzehnte zurück. Zwar haben politische Parteien keine wirtschaftliche Relevanz wie gewinnorientierte Unternehmen, ihre überragende Bedeutung für eine demokratische Gesellschaft verlangt aber Transparenz über ihre wirtschaftliche Situation und in besonderem Maße über die erhaltenen Zuwendungen und Identität der Spender. Diese Informationen müssen zeitnah und verständlich an die Öffentlichkeit gelangen und durch effektive Kontrollen glaubwürdig sein. Zusätzlich dient die Rechenschaftslegung der staatlichen (Teil-) Finanzierung der Parteien und hat damit eine Zahlungsbemessungsfunktion.

Neben zahlreichen terminologischen Unklarheiten und Widersprüchen gegenüber der handelsrechtlichen Rechnungslegung, die die Prüfbarkeit und Vergleichbarkeit der Informationen stark beeinträchtigen, sind Reformvorschläge herausgearbeitet worden, die teilweise mit der deutlichen Kritik der GRECO übereinstimmen: So sollten die namentliche Nennung von Spendern im Rechenschaftsbericht bereits ab € 3.300 greifen, das Parteiensponsoring durch konsequente Anwendung des Drittvergleichs erfasst und die Ad-hoc-Publizität von Großspenden bereits ab € 10.000 verbindlich werden.

Die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte sollte zudem mit einer Frist von neun Monaten erheblich beschleunigt werden und beim Präsidenten des Deutschen Bundestags statt in Form einer Drucksache in einem elektronisch betriebenen Rechenschaftsberichtregister erfolgen. Dieses Register könnte auch der Ad-hoc-Publizität von Großspenden dienen. Für Kleine und Kleinstparteien, die mangels Wählerstimmen (noch) keinen Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung haben, sollten dagegen größenabhängige Erleichterungen gewährt werden.

Zu Recht sah GRECO den dringendsten Reformbedarf bei den Kontrollen der Rechenschaftsberichte durch Wirtschaftsprüfer und den Präsidenten des Deutschen Bundestags. Die Regeln zur Unabhängigkeit des Wirtschaftsprüfers bleiben ohne

⁹⁰ So auch *European Parliament* (2021), S. 41.

Grund weit hinter denen für die Prüfung von Kapitalgesellschaften zurück, auch eine Rotation nach zehn Jahren sollte analog zur Prüfung börsennotierter Unternehmen vorgeschrieben werden. Die zweite Kontrollinstanz, der Bundestagspräsident, ist unter den gegebenen Bedingungen des PartG ungeeignet.

Die Wirtschaftswissenschaften haben sich der Rechenschaftslegung politischer Parteien bisher kaum gewidmet, obwohl es dabei um die Erfassung und Darstellung wirtschaftlicher Sachverhalte ebenso wie um deren Kontrolle geht. Erkenntnisse zur Corporate Governance können dabei ebenso in die interdisziplinäre Forschung eingebracht werden wie jene zur Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung von Kapitalgesellschaften. Auch die Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragung des bilanzanalytischen Instrumentariums auf die Rechenschaftsberichte politischer Parteien könnten die Rezeption der Informationen für den politischen Willensbildungsprozess bereichern.

Literaturverzeichnis

- Adams, K.-H. (2005), Parteienfinanzierung in Deutschland. Entwicklung der Einnahmestrukturen politischer Parteien oder eine Sittengeschichte über Parteien, Geld und Macht, Marburg.
- Blumenberg, M. S. (2013), Ausgabestrukturen demokratischer Parteien im internationalen Vergleich, Hamburg.
- Boehme-Nessler, V. (2017), Gekaufte Aufmerksamkeit? Verfassungs- und parteienrechtliche Überlegungen zum Sponsoring von politischen Parteien, NVwZ, S. 528–531.
- European Parliament (2021), Financing of political structures in EU member states, Policy Department for Budgetary Affairs, Brussels.
- GRECO (2009), Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland, Dritte Evaluierungsrunde – Thema II, Straßburg.
- GRECO (2016), Dritte Evaluierungsrunde – Zweiter Umsetzungsbericht zu Deutschland. Kriminalisierung und Transparenz der Parteienfinanzierung, Straßburg.
- GRECO (2019), Third Evaluation Round – Second Addendum to the Second Compliance Report on Germany. Incriminations and Transparency of Party Funding, Straßburg.
- Halaczinsky, R. (2022), §§ 145-157 BewG. In: Rössler/Troll (Hrsg.), Bewertungsgesetz. Kommentar, 34. EL, München.
- IDW Prüfungsstandard 710: Prüfung des Rechenschaftsberichts einer politischen Partei, Stand: 12.05.2005, Düsseldorf.

- IDW RS HFA 12: Stellungnahme zur Rechnungslegung – Rechnungslegung von politischen Parteien, Stand: 24.11.2016, Düsseldorf.
- Jochum, H. (2018), §§ 23-31 PartG. In: Ipsen, J. (Hrsg.), Parteiengesetz. Kommentar, 2. Aufl., München.
- Koch, T. (2022), Parteieigenschaft und Rechenschaftspflicht, MIP, S. 20–30.
- Koß, M. (2019), Parteienfinanzierung. In: Andersen, U. et al. (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Krumbholz, A. (2010), Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, Baden-Baden.
- Küstermann, B. (2002), Die Rechenschaftspflicht der politischen Parteien, Univ. Diss. Osnabrück.
- Lehmann, S. (2018), Der Rechenschaftsbericht der Politischen Parteien. Verfassungsrechtliche und dogmatisch-systematische Grundlagen, Maßgeblichkeit des Handelsbilanzrechts, spezialgesetzliche Demodifikation, Baden-Baden.
- Marquardt, F.-F. (2013), Das Rechenschaftsrecht der politischen Parteien. Rechenschaft und Rechnungslegung der politischen Parteien in finanziellen Angelegenheiten, Univ. Diss. FU Berlin.
- Marten, K.-U./Quick, R./Ruhnke, K. (2020), Wirtschaftsprüfung. Grundlagen des betriebswirtschaftlichen Prüfungswesens nach nationalen und internationalen Normen, 6. Aufl., Stuttgart.
- McMenamin, I. (2013), If money talks, what does it say? Corruption and business financing of political parties, Oxford.
- Morlok, M. (2013), Parteiengesetz. Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Power, S. (2020), Party Funding and Corruption, Cham.
- Rauch, B./Göttsche, M./Brähler, G./Geidel, F./Pietras, T. (2014), Überprüfung der Rechenschaftsberichte deutscher Parteien mit Hilfe des Benford's Law, BFuP, S. 175–191.
- Scholand, M./Behrmann, M./Sassen, R. (2017), Reformvorschläge für die Rechnungslegung, Prüfung und Offenlegung politischer Parteien in Deutschland, ZöGU, Nr. 4, S. 229–255.
- Streitferdt, L. (2001), Vorschläge zur Rechnungslegung der Parteien und Prüfung ihrer Rechenschaftsberichte aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Gutachten, erstellt im Auftrag der Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten, Hamburg.
- Tadros Morgane, F. (2012), Die Kontrolle der Parteienfinanzierung in Deutschland und Frankreich. Eine rechtsvergleichende Untersuchung, Univ. Diss. Düsseldorf.

Italiens Weg nach rechts: Nationale und europäische Perspektiven

Andrea De Petris¹

Einführung

Am 25. September 2022 stimmte Italien für die Erneuerung des Parlaments. Die Wahlen waren von besonderer Bedeutung sowohl für das verwendete Wahlsystem², eine Mischung aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht, sowie wegen der Wirkung einer Verfassungsreform, die im Oktober 2020 in Kraft getreten ist³ und die Zahl der Mitglieder der beiden Kammern um etwa ein Drittel verringert hat: Die Abgeordnetenkammer wurde von 630 auf 400 Mitglieder und der Senat der Republik von 315 auf 200 verkleinert. Die kombinierte Wirkung dieser beiden Elemente begünstigte eindeutig die großen Parteien und reduzierte die parlamentarische Vertretung der kleineren Listen erheblich.

In Italien kam es zu einer unerwarteten Abstimmung, nachdem die Lega, Forza Italia und Movimento 5 Stelle sich geweigert hatten, an der Vertrauensabstimmung über die Regierung Draghi teilzunehmen. Diese drei Parteien waren bis vor wenigen Tagen noch Teil der Mehrheit, die seit Februar 2021 die vom ehemaligen EZB-Präsidenten geführte Exekutive unterstützt hatte⁴. In diesem Beitrag werden der Ausgang der Wahl, mögliche Erklärungen für den Sieg der Mitte-Rechts-Partei und – innerhalb dieser – der rechtsradikalen Partei Fratelli d'Italia sowie die möglichen Folgen für die politische und wirtschaftliche Struktur der EU diskutiert.

1. Wahlsystem

Das verwendete Wahlsystem umfasste eine Kombination aus Mehrheits- und Proporzsystem in unterschiedlichen Anteilen und mit unterschiedlichen Schwellenwerten⁵.

¹ Prof. Dr. Andrea De Petris ist Wissenschaftlicher Direktor an dem Centro Politiche Europee Rom und Assistant Professor für vergleichendes öffentliches Recht bei der Università degli Studi Internazionali – UNINT, Rom.

² Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali, [GU n.264 del 11-11-2017](#).

³ Legge Costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari, [GU n.261 del 21-10-2020](#).

⁴ Hannah Roberts, [Mario Draghi faces the end after Italy's coalition refuses to back him](#), Politico.eu, 20.7.2022.

⁵ Alessandro Chiamonte/Roberto D'Alimonte, The new Italian electoral system and its effects on strategic coordination and disproportionality, Italian Political Science, 1/2018, 8-18.

1.a. Wahlkreise und Sitze:

- 37 % der Sitze (147 in der Abgeordnetenversammlung und 74 im Senat) werden nach dem Mehrheitswahlrecht in einer gleichen Anzahl von Wahlbezirken (Einerwahlkreisen) vergeben: In jedem Wahlbezirk ist der Kandidat mit den meisten Stimmen gewählt.
- 61 % der Sitze (245 in der Abgeordnetenversammlung und 122 im Senat) werden anteilig auf die Koalitionen und Einzellisten aufgeteilt, die die auf nationaler Ebene festgelegten Schwellenwerte überschritten haben.
- Verteilung der Sitze auf nationaler Ebene für die Abgeordnetenversammlung und auf regionaler Ebene für den Senat, mit Mehrpersonenwahlkreisen, in denen die Listen in Form von blockierten Kandidatenlisten (keine Präferenz) aufgestellt werden.
- 2 % der Sitze (8 Abgeordnete und 4 Senatoren) sind für die im Ausland lebenden Italiener reserviert, die nach einem Verhältniswahlrecht in 4 Wahlkreisen⁶ wählen⁷.

1.b. Beschränkungen und Schwellenwerte:

- Verpflichtung für jede Liste, ihr eigenes Programm und ihren eigenen politischen Anführer vorzustellen sowie die Zugehörigkeit zu einer oder mehreren Listen anzugeben, um eine Koalition zu bilden: Eine einzige Koalition auf nationaler Ebene verpflichtet die zusammengeschlossenen Listen, nur einen Kandidaten in jedem nicht nominellen Wahlkreis aufzustellen;
- Es sind verschiedene Schwellenwerte vorgesehen, unterhalb derer man bei der Verteilung der Sitze in Mehrpersonenwahlkreisen nicht berücksichtigt wird. Die Schwellenwerte sind:
 - 3 % der auf nationaler Ebene in der Kammer für die einzelnen Listen erzielten Stimmen;
 - 20 % der auf regionaler Ebene erzielten Stimmen im Senat für einzelne Listen;
 - 20 % auf regionaler Ebene oder Wahl von zwei Kandidaten in Einerwahlkreisen, die alternativ für Listen gelten, die anerkannte sprachliche Minderheiten vertreten und ausschließlich in Regionen mit einem besonderen Statut, das den Schutz dieser Minderheiten vorsieht, vorgelegt werden;

⁶ Europa, einschließlich der Russischen Föderation und der Türkei; Südamerika; Nord- und Mittelamerika; Afrika, Asien, Ozeanien und Antarktis.

⁷ Die Wahlkreise Europa, Südamerika und Nordamerika für die Abgeordnetenversammlung und die Wahlkreise Europa und Südamerika für den Senat erhalten zwei Sitze, während alle anderen Wahlkreise nur einen Sitz erhalten.

- 10 % auf nationaler Ebene, gültig für Koalitionen, sofern sie mindestens eine Liste umfassen, die eine der drei anderen Schwellenwerte erreicht hat.

1.c. Weitere Regelungen

- Stimmen für verbundene Listen, die nicht mindestens 1 % der Stimmen auf nationaler Ebene oder – nur für den Senat – 20 % der Stimmen auf regionaler Ebene oder – nur für Listen, die anerkannte sprachliche Minderheiten vertreten, die ausschließlich in Regionen mit Sonderstatut, in denen ein besonderer Schutz für diese Minderheiten vorgesehen ist, aufgestellt werden – 20 % auf regionaler Ebene oder die Wahl von zwei Kandidaten in Einerwahlkreisen erreicht haben, werden bei der Ermittlung der Wählerzahl der Koalition (und damit bei der möglichen Erreichung der 10 %-Hürde) nicht berücksichtigt.
- Die in einer Koalition zusammengeschlossenen Listen, die die 10 %-Hürde nicht erreichen, können dennoch an der Sitzverteilung teilnehmen, wenn sie mindestens eine der anderen vorgesehenen Schwellenwerte erreicht haben.
- Präferenzstimmen können nicht zwischen den Kandidaten einer Liste abgegeben werden: Der Wähler hat eine Stimme. Er kann seine Stimme entweder einer Partei oder einem der Kandidaten im Einerwahlkreis geben. Wird die Stimme einer Partei gegeben, zählt die Stimme auch als Stimme für ihren Kandidaten im Einerwahlkreis. Umgekehrt zählt eine Stimme für einen Kandidaten im Einerwahlkreis zugleich als Stimme für die Partei. Wurde ein Wahlkreiskandidat von einer Koalition mehrerer Parteien aufgestellt, werden die für ihn abgegebenen Stimmen auf diese Parteien proportional zu den Stimmen verteilt, die auf die Parteien im Einerwahlkreis entfallen. In den Mehrpersonenwahlkreisen werden daher, sobald die Anzahl der gewählten Mitglieder für jede Liste feststeht, die Kandidaten in der Reihenfolge gewählt, in der sie auf der Liste stehen.
- Die disjunkte Stimmabgabe ist ebenfalls nicht zulässig: „Splitting“ ist nicht erlaubt. Es ist also nicht möglich, gleichzeitig für einen Kandidaten in einem Wahlkreis mit der nicht nominellen Stimme und für eine nicht mit ihm verbundene Liste mit der proportionalen Stimme zu stimmen⁸.

2. Parteien, Koalitionen und SpitzenkandidatInnen

Das Wahlsystem begünstigt die Bildung von Koalitionen, da die Schwellenwerte niedriger sind als bei Einzellisten. Aus diesem Grund haben viele Parteien beschlossen, sich in einer Koalition zu präsentieren, statt einzeln anzutreten.

⁸ Caroline Kanter, Silke Schmitt, [Das neue Wahlgesetz in Italien](#), Konrad Adenauer Stiftung Italien, Oktober 2017.

Theoretisch hatten zwei Bündnisse, ein Mitte-Rechts- und ein Mitte-Links-Bündnis, die größten Chancen, die Wahlen zu gewinnen. In dem Mitte-Rechts-Bündnis sind vier Parteien vertreten: Fratelli d'Italia, Lega, Forza Italia und Noi Moderati. Die Fratelli d'Italia (FdI) ist eine rechte Partei, die 2012 gegründet wurde und deren Vorsitz seit 2014 Giorgia Meloni innehat. Sie wird als national-konservative Partei mit einer starken nationalistischen, traditionalistischen, postfaschistischen und souveränistischen Ausrichtung beschrieben. Bei den Parlamentswahlen 2013 und 2018 war sie in einer Koalition mit der Popolo della Libertà (später Forza Italia) und der Lega Nord angetreten, um sich dann im Laufe der Legislaturperiode von ihnen zu trennen und in der Opposition zu bleiben.⁹ In einer Umfrage vom 9. September¹⁰ lag FdI mit 27 % der Stimmen an erster Stelle und ihre Vorsitzende Giorgia Meloni (*15.1.1977) könnte im Falle eines Sieges die erste Ministerpräsidentin in Italien werden. Meloni stammt aus rechtsradikalen Kreisen, begann ihre politische Karriere in der Fronte della Gioventù, der Jugendorganisation der MSI, und war bereits von 2008 bis 2011 Jugendministerin in Berlusconi vierter Regierung¹¹. Im Europäischen Parlament ist die FdI Mitglied der Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten, deren Vorsitzende Meloni ist und die dem euroskeptischen rechten Flügel angehört.

Die Lega (vollständiger Name derzeit „Lega per Salvini Premier“) löste 2019 die „Lega Nord per l'Indipendenza della Padania“ (Nördliche Lega für die Unabhängigkeit Padaniens) ab: Sie begann als Partei, die zunächst sezessionistisch war und sich dann für eine föderale Umgestaltung des italienischen Staates einsetzte. In den letzten Jahren hat sie versucht, sich als nationale Partei zu etablieren, indem sie ihr konservatives, pro-katholisches, populistisches und euroskeptisches Grundgerüst hervorgehoben hat. Ihr derzeitiger Vorsitzender ist Matteo Salvini (*9.3.1973), Sekretär seit 2013. Von 2018 bis 2019 war er in Koalition mit der 5-Sterne-Bewegung Innenminister in der Regierung Conte I. In den letzten Jahren ist er wegen seiner Nähe zum Neofaschismus¹² und zu Wladimir Putin¹³ kritisiert worden. Die Lega war auch Teil der Mehrheit, die die Regierung Draghi bis Juli 2022 unterstützte. Im Europäischen Parlament ist die Lega Teil der rechtsnationalistischen Fraktion Identität und Demokratie.

⁹ Sofia Ventura, Giorgia Meloni und Ihre Partei Fratelli d'Italia. Eine personalisierte Partei zwischen rechtsextrem und rechtsradikal, Friedrich Ebert Stiftung Italia, August 2022.

¹⁰ Michela Morsa, L'ultimo sondaggio prima dello stop: FdI vola al 27% e stacca il Pd, il M5s raggiunge la Lega, Open.online, 9.9.2022, s. auch unten.

¹¹ Giorgio Chiglione, How Giorgia Meloni became the star of Italy's far right, Financial Review, 18.8.2022.

¹² Franco Battel, Rechtspopulismus in Italien. Matteo Salvinis fragwürdige Nähe zum Neofaschismus, SRF 8.5.2019.

¹³ Giovanni Savino, The Italian Russophile Rightist Parties: a New Love for Moscow?, RUSSIAN ANALYTICAL DIGEST No. 167, 6.5.2015, 8-11.

Forza Italia (FI) ist eine Mitte-Rechts-Partei, die 1994 gegründet wurde und dem modernen gemäßigten liberalen Konservatismus nahesteht. Im Europäischen Parlament ist sie Teil der Europäischen Volkspartei (EVP). Ihr Vorsitzender Silvio Berlusconi (*29.9.1936), der zunächst als Unternehmer in den Bereichen Bauwesen, Verlagswesen, Medien und Sport tätig war, trat 1994 in die Politik ein und war bereits viermal Ministerpräsident. Im Jahr 2013 wurde er wegen Steuerbetrugs und falscher Buchführung zu vier Jahren Haft verurteilt, von denen drei durch das Gesetz 241 aus dem Jahr 2006 begnadigt wurden¹⁴.

Noi Moderati (NM) ist ein Zusammenschluss von Listen mit konservativ-liberaler Ausrichtung.

Vier Parteien sind in der Mitte-Links-Koalition vereint: die Demokratische Partei (PD), +Europa, die Allianz Grüne/Linke und Impegno Civico. Die PD ist eine 2007 gegründete Mitte-Links-Partei, die reformorientiert, pro-europäisch, antifaschistisch ist und sozialdemokratischen Positionen nahesteht. Im Europäischen Parlament ist sie Teil der Sozialdemokratischen Partei Europas. Ihr Vorsitzender Enrico Letta (20.8.1966), der aus einer katholisch-demokratischen Familie stammt, war von 2013 bis 2014 Ministerpräsident sowie von 2004 bis 2006 mehrfach Minister und Europaabgeordneter¹⁵.

+Europa (+Eu) ist eine pro-europäisch und liberal ausgerichtete Partei, die sich für die Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa, die propositionale Gesetzgebungskompetenz des Europäischen Parlaments, die Einsetzung echter europäischer Minister und die Direktwahl des Präsidenten der Europäischen Kommission einsetzt. Im Europäischen Parlament ist sie Mitglied der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa.

Alleanza Verdi/Sinistra (AVS) ist eine Liste, die das Grüne Europa, eine Umweltpartei, und Sinistra Italiana vereint, die sozialistischen, progressiven, antifaschistischen und gemäßigt pro-europäischen linken Positionen nahesteht.

Impegno Civico (IC) ist die Bewegung von Luigi Di Maio (*6.6.1986), ehemaliges führendes Mitglied der 5-Sterne-Bewegung, Minister in den beiden Conte-Regierungen von 2018 bis 2021 und Außenminister in der Draghi-Regierung: Sie entstand im Juni 2022 aus Unzufriedenheit darüber, dass die 5-Sterne-Bewegung die Draghi-Regierung in Bezug auf Waffenlieferungen an die Ukraine und das Engagement Italiens in der NATO nicht unterstützt hatte¹⁶.

Der so genannte Terzo Polo (Dritter Pol) ist ein Bündnis, das die Parteien Azione (Az) von Antonio Calenda und Italia Viva (IV) von Matteo Renzi vereint. Azione ist

¹⁴ [Silvio Berlusconi sentenced for tax fraud](#), BBC.com, 26.10.2012.

¹⁵ [Italien: Letta neuer Chef der Sozialdemokraten](#), bote.ch, 14.3.2021.

¹⁶ Chiara Albanese, [Draghi's Coalition Roiled as Minister Quits Party on Ukraine](#), Bloomberg.com, 21.6.2022.

eine Partei mit sozialliberaler, stark pro-europäischer und anti-populistischer Ausrichtung. Ihr Vorsitzender und Gründer Carlo Calenda (*9.4.1973) war nach einer langen Karriere als Manager von 2016 bis 2018 Minister für wirtschaftliche Entwicklung in der Regierung von Matteo Renzi und ist seit 2019 Mitglied des Europäischen Parlaments. Er verließ die Demokratische Partei im September 2019, weil er mit der Entscheidung der Partei, eine Koalition mit der 5-Sterne-Bewegung einzugehen, nicht einverstanden war. Im August 2021 zog sich Calenda aus einer ursprünglichen Koalitionsvereinbarung mit dem Partito Democratico zurück, weil das Bündnis auch die Grünen, die Sinistra Italiana und die Partei von Luigi Di Maio umfassen sollte¹⁷. Italia Viva ist eine liberale, reformorientierte, proeuropäische und atlantische Partei, die sich gegen nationalistische und populistische Positionen wendet. Die Partei wurde 2019 von Matteo Renzi (*11.1.1975), dem ehemaligen Ministerpräsidenten und Sekretär des Partito Democratico, gegründet. Renzi war einer der Architekten des Endes der Regierung II im Januar 2021, auf die im darauffolgenden Februar die Regierung Draghi folgte¹⁸.

Die 5-Sterne-Bewegung (Movimento 5 Stelle – M5S), die 2009 von dem Komiker Beppe Grillo und dem Digitalunternehmer Gianroberto Casaleggio gegründet wurde, präsentiert sich als „Nicht-Partei“, die sich weder als rechts noch als links definieren will und auf die direkte Beteiligung von Mitgliedern und Sympathisanten über das Internet abzielt. Die fünf Sterne im Parteinamen stehen für ebenso viele grundlegende Punkte der Bewegung: Gemeingüter, integrale Ökologie, soziale Gerechtigkeit, technologische Innovation und ökosoziale Marktwirtschaft¹⁹. Der aktuelle politische Leader der M5S ist Giuseppe Conte (*8.8.1964)²⁰, ehemaliger Rechtsanwalt und Professor für Zivilrecht an der Universität Florenz, dann Ministerpräsident von 2018 bis 2019 in Koalition mit der Lega²¹ und von 2019 bis 2021 mit der Demokratischen Partei, Italia Viva und der linken Partei Liberi e Uguali.

3. Zukünftige politische Entwicklungen laut Umfragen

In Italien ist es verboten, in den 15 Tagen vor den Wahlen Wahlumfragen zu veröffentlichen. Die letzten Daten, auf deren Grundlage Vorhersagen über den Ausgang der Wahl getroffen werden konnten, wurden daher zwischen dem 7. und 10. September erhoben.

Laut einer am 7. September im Corriere della Sera veröffentlichten Umfrage (siehe Tabelle 1) erhielt die Mitte-Rechts-Koalition 46,6 % der Stimmen, gegen-

¹⁷ [Italy's centre-left suffers blow as centrist party quits electoral pact](#), Euractiv.com, 8.8.2022.

¹⁸ Hannah Roberts, [Matteo Renzi pulls party out of Italian government](#), Politico.com, 13.1.2021.

¹⁹ Raffaele Alberto Ventura, [What is the meaning of the Five Star Movement?](#), opendemocracy.net, 1.5.2018.

²⁰ [Italy: Conte to lead 'government of change'](#), Ansamed.info, 1.6.2018.

²¹ [Five Star and League: Italy populist leaders close to government deal](#), BBC.com, 10.5.2018.

über 27,2 % für Mitte-Links, 6,7 % für den Dritten Pol (Azione + Italia Viva) und 14,5 % für die 5-Sterne-Bewegung. Innerhalb der beiden Koalitionen setzten sich die rechtsgerichteten Fratelli d'Italia (25,1 %, wahrscheinlich erste Partei) und der Partito Democratico (20,5 %) durch, während für die Lega 12,5 %, Forza Italia 8 %, + Europa 2,5 % und Impegno Civico 0,8 % prognostiziert werden. Die Wahlbeteiligung wurde auf 66,6 % geschätzt, wobei 10,1 % der Wähler noch unentschieden waren, welche Partei sie wählen sollten²².

Koalitionen/Parteien							
Mitte-Recht		Mitte-Link		M5S	Terzo Polo	Andere	
Fratelli d'Italia	25,1	Partito Democratico	20,5	14,5	6,7	Italexit	3
Lega	12,5	+Europa	2,5			Unione Popolare	1
Forza Italia	8	Verdi/Sinistra	3,4			Altre liste	1
Noi Moderati	1	Impegno Civico	0,8				
Total	46,6	Total	27,2			Total	5

Quelle: Sondaggio Corriere della Sera 7.9.2022

Die prozentuale Angabe der Präferenz für die einzelnen Parteien ist nicht aussagekräftig genug, um das tatsächliche Wahlergebnis richtig einschätzen zu können: Da bei der Verhältniswahl nur 61 % der in den beiden Kammern verfügbaren Sitze in Mehrpersonenwahlkreisen vergeben werden (d.h. 245 von 400 der Sitze in der Abgeordnetenversammlung bzw. 122 von 200 im Senat der Republik), während 37 % (147 Sitze in der Kammer und 74 im Senat) in Einerwahlkreisen nach dem Mehrheitswahlrecht vergeben werden und da die beiden Stimmen nicht trennbar sind, wird die Stimme für einen Kandidaten im Einerwahlkreis gleichzeitig einer der Listen der Koalition zugewiesen, der er angehört, und umgekehrt: Durch die Stimmabgabe für eine der Listen einer Koalition schreibt man die Stimme in der Mehrheitsquote dem entsprechenden Kandidaten zu, während es nicht möglich ist, Präferenzen für einzelne Kandidaten in der Verhältniswahlquote auf den Listen konkurrierender Parteien zu äußern.

Das bedeutet, dass sich der so genannte „Pull-Effekt“ der Listenstimmen in der Mehrheitsabstimmung widerspiegeln kann, aber auch das Gegenteil: Die Anhängerschaft einer Partei in einem Wahlkreis kann den Kandidaten in der nicht nominellen Quote begünstigen, auch wenn er oder sie nicht der stärksten Partei in dieser Koalition angehört. In einem Wahlkreis, in dem die Fratelli d'Italia die stärkste Partei der Mitte-Rechts-Koalition ist, kann dies z.B. die Wahl eines Kandidaten in der nicht nominellen Quote begünstigen, auch wenn dieser nicht die Fratelli d'Italia, sondern die Lega oder Forza Italia vertritt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Wahlsystem einen Multiplikatoreffekt auf den proportionalen Konsens der einzelnen Parteien haben könnte, der dazu führen könnte,

²² [Balzo di FdI al 25,1%, cala il Pd. I 5 Stelle sopra la Lega, corriere.it.](#)

dass eine höhere Anzahl von Abgeordneten gewählt wird, als ihnen nach dem Verhältniswahlrecht zusteht, und zwar gerade wegen des doppelten Verhältnis- und Mehrheitswahlsystems, das bei dieser Gelegenheit gewählt wurde.

4. Wahlergebnisse

Im Gegensatz zur jüngsten Vergangenheit hat das Wahlergebnis weitgehend bestätigt, was die Umfragen vorausgesagt hatten: Giorgia Meloni hat die Parlamentswahlen in Italien gewonnen (s. Tabelle 2). In der Deputiertenkammer²³ ist ihre Partei Fratelli d'Italia mit 26 % der Stimmen eindeutig die stärkste Partei der Mitte-Rechts-Koalition. Hinzu kommen 8,7 % der Stimmen für die Lega und 8,1 % für Fratelli d'Italia. In der linken Mitte erhielt der Partito Democratico 19 %, das Bündnis zwischen den Grünen und Sinistra Italiana 3,6 % und +Europa 2,8 %, die somit unter 3% bleibt und nicht im Parlament vertreten sein wird. Die Partei von Luigi Di Maio, Impegno Civico, blieb bei 0,6 %. Bemerkenswert ist auch die niedrige Wahlbeteiligung: weniger als 64 % der Wahlberechtigten gingen zur Wahl, gegenüber 73 % im Jahr 2018: ein Zeichen dafür, dass ein wesentlicher Teil der Wählerschaft mit dem politischen Angebot doch unzufrieden ist. Zum jetzigen Zeitpunkt steht jedoch fest, dass es Meloni obliegt, die nächste Regierung zu bilden, die erste von einer Frau geführte Regierung in der Geschichte der Italienischen Republik. Das Ergebnis der Fratelli d'Italia wird nicht nur als Sieg der Souveränisten und Euroskeptiker, sondern auch als Erfolg der postfaschistischen Kreise gewertet, und viele fürchten um die Widerstandsfähigkeit der EU nach dem Regierungswechsel, aber vielleicht muss dieses Urteil durch weitere Informationen ergänzt werden.

Koalitionen/Listen							
Mitte-Recht		Mitte-Link		M5S	Terzo Polo	Andere	
Fratelli d'Italia	26	Partito Democratico	19,07	15,43	7,79	Italexit	1,90
Lega	8,77	+Europa	2,83			Unione Popolare	1,43
Forza Italia	8,11	Verdi/Sinistra	3,63			Andere	3,54
Noi Moderati	0,9	Impegno Civico	0,6				
Total	43,79	Total	26,13			Total	6,87

Quelle: Innenministerium²⁴

²³ Zur Vereinfachung der Darstellung werden nur die Ergebnisse der Abgeordnetenkammer aufgeführt. Es sei jedoch daran erinnert, dass das italienische Regierungssystem ein perfektes Zweikammer-Parlamentsmodell vorsieht, bei dem beide Kammern (Abgeordnetenkammer und Senat der Republik) genau die gleichen Befugnisse haben, einschließlich des Vertrauensvotums für die Regierung. In vergangenen Legislaturperioden war dies ein Faktor der Instabilität und Schwäche für die Regierung, wenn die Mehrheit – insbesondere im Senat – besonders knapp war. Diesmal ist das Ergebnis der Abstimmung auch für die zweite Kammer eindeutig, so dass die Mitte-Rechts-Koalition auch im Senat eine große Mehrheit haben wird.

²⁴ Ministero degli Interni, Elezioni politiche 2022, Ergebnisse Deputiertenkammer.

Eine genauere Analyse der Wahlergebnisse liefert weitere nützliche Hinweise für das Verständnis des Geschehens:

- Trotz der prozentualen Ergebnisse, in absoluten Zahlen bleibt die Mitte-Rechts-Koalition im Vergleich zu den letzten Wahlen im Jahr 2018 im Wesentlichen doch unverändert: rund 12,3 Millionen Stimmen im Jahr 2022 gegenüber 12,1 Millionen vier Jahre zuvor. Was sich ändert, sind die Kräfteverhältnisse innerhalb der Koalition: Fratelli d'Italia erhält 7,3 Millionen Stimmen gegenüber 1,4 Millionen im Jahr 2018, Matteo Salvini Lega fällt von 5,6 Millionen Präferenzen im Jahr 2018 auf 2,4 Millionen im Jahr 2022, Forza Italia fällt von 4,6 auf 2,3 Millionen Stimmen.
- Die Fratelli d'Italia ist in den meisten Teilen Italiens die führende Partei, vor allem aber im Norden, wo die Rechte in den vergangenen Jahren vor allem durch die Lega und die Forza Italia vertreten war: ein Zeichen dafür, dass die Wähler im Norden es nun für effektiver halten, für Meloni zu stimmen als für Salvini und Berlusconi.
- Der Norden ist traditionell der Wirtschaftsmotor des Landes, und die industrielle Realität Italiens basiert in hohem Maße auf kleinen und mittleren Unternehmen, die im Norden und in Teilen Mittelitaliens angesiedelt sind: ein Unternehmernetz, das sich offensichtlich von der Lega und der Forza Italia nicht mehr ausreichend in seinen Interessen vertreten fühlt und daher in der Partei von Giorgia Meloni mehr Unterstützung sucht.
- Wenn Meloni die Interessen dieser Unternehmen schützen will, muss sie sich gut überlegen, welche Beziehungen sie zu Europa aufbauen will: Ein Konflikt mit der EU könnte auch zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen und industriellen Beziehungen zu Ländern wie Deutschland, Österreich oder Frankreich führen, die einen großen Teil der Exporte italienischer Unternehmen abnehmen.
- Im Süden Italiens ist der Erfolg der 5-Sterne-Bewegung bemerkenswert: Obwohl sie im Vergleich zu 2018 mehr als 6 Millionen Stimmen verloren hat, etabliert sich die Partei, die nun vom ehemaligen Ministerpräsidenten Conte angeführt wird, als „Partei des Südens“ und nimmt der linken Mitte, aber auch der Rechten, Stimmen weg; wahrscheinlich wäre der Sieg der Rechten ohne den Erfolg der M5S noch überwältigender ausgefallen.
- Der Zuspruch für die Demokratische Partei ist von 6,2 Millionen Stimmen im Jahr 2018 auf 5,3 Millionen Stimmen im Jahr 2022 gesunken: ein erheblicher Rückgang, aber kein Einbruch, wie es der Blick auf die Prozentzahlen allein vermuten ließe. Die PD und die gesamte linke Mitte zahlen hier u.a. auch für die Fehler eines gemischten Wahlsystems (Prozentsatz + Mehrheit), das Koalitionen belohnt und diejenigen benachteiligt, die allein oder mit wenigen Verbündeten antreten.

Nach dem Abstimmungsergebnis ergibt sich folgende Sitzverteilung:

Tabelle 3: Deputiertenkammer 25.9.2022 – % / Sitze			
Parteien	%	Direktmandate	Sitze tot.
Fdl	25,9%	–	69
Lega	8,7%	–	23
Forza Italia	8,1%	–	22
Noi Moderati	0,9%	–	–
Mitte-Rechts Total	43,8%	121	235
Azione+IV	7,7%	–	21
PD	19,1%	–	57
Verdi+SI	3,6%	–	11
+Europa	2,8%	–	–
Imp. Civico	0,6%	–	–
Mitte-Links Total	26,1%	12	80
M5S	15,4%	10	51
Italexit	1,9%	–	–
Svp	0,4	2	3
De Luca sindaco	0,7	1	1
Aut. Val d'Aosta	1	1	
Andere	3,7		
Wahlkreise: 61.417 / 61.417		Wahlbeteiligung: 63,91%	

Quelle: Innenministerium

Tabelle 4: Senat der Republik 25.9.2022 – % / Sitze			
Parteien	%	Direktmandate	Sitze tot.
Fdl	26%	–	34
Lega	8,8%	–	13
Forza Italia	8,2%	–	9
NOI	0,9%	–	–
Mitte-Rechts Total	44%	56	112
Azione+IV	7,7%	–	9
PD	18,9%	–	31
Verdi+SI	3,5%	–	3
+Europa	2,9%	–	–
Imp. Civico	0,5%	–	–
Mitte-Links Total	25,9%	5	39
M5S	15,5%	5	28
Italexit	1,88%	–	–
De Luca sindaco	1%	1	1
Andere	3,9%	–	
Wahlkreise: 60.375 / 60.375		Wahlbeteiligung: 63,91%	

Quelle: Innenministerium

Wie die Tabellen 3 und 4 zeigen, verfügt die Mitte-Rechts-Koalition in beiden Kammern über eine komfortable Mehrheit, um der nächsten Regierung das Vertrauen auszusprechen. Am günstigsten ist zweifellos die Position der Fratelli d'Italia, die jedoch aufpassen muss, dass sie die Erwartungen ihrer Verbündeten

bei der Verteilung der Regierungsposten nicht enttäuscht. Die linke Mitte – die durch ein Wahlsystem, in dem der Mehrheitsfaktor die breitesten Bündnisse begünstigte, vielleicht unverhältnismäßig bestraft wurde – wird in der nächsten Legislaturperiode mit einer im Vergleich zur Vergangenheit deutlich geringeren Anzahl von Sitzen in der Opposition antreten müssen.

Obwohl die 5-Sterne-Bewegung ihren Stimmenanteil im Vergleich zu 2018 halbiert hat, konnte sie einige wichtige Sitze gewinnen.

5. Giorgia Meloni, zukünftige Ministerpräsidentin zwischen Anti-Europäismus und Neo-Faschismus

Giorgia Meloni ist zweifellos die politische Persönlichkeit, auf die sich bei den Wahlen die meiste Aufmerksamkeit richtete²⁵. Es ist bekannt, dass ihre Partei, die Fratelli d'Italia, im Laufe der Jahre eine zumindest zweideutige Beziehung zur Zeit der faschistischen Diktatur unterhielt, wenn nicht sogar in einigen Fällen eine vermutete Kontinuität bestand: Es ist kein Zufall, dass das Symbol der Fratelli d'Italia auch heute noch die Flamme der Trikolore trägt, in bewusster Kontinuität mit der Sozialen Bewegung Italiens, einer Partei, die nach der Niederlage Italiens im Zweiten Weltkrieg entstand und erklärtermaßen das Erbe der Faschistischen Partei in der entstehenden Republik bewahren wollte²⁶.

Darüber hinaus hat sich Giorgia Meloni in der jüngeren Vergangenheit durch offenen souveränistischen Positionen hervorgetan, indem sie bei mehreren Gelegenheiten die Nützlichkeit der Teilnahme Italiens an internationalen und supranationalen Foren wie der NATO, der Europäischen Union und der Einheitswährung in Frage stellte²⁷.

Während des Wahlkampfes bemühte sich Meloni jedoch sehr, der nationalen und internationalen Öffentlichkeit zu versichern, dass ihre Regierung im Falle eines Wahlsiegs dem Atlantischen Bündnis und der Europäischen Union treu bleiben würde. Andererseits müsste eine eventuelle Mitte-Rechts-Regierung, wie auch im Programm ihrer Partei deutlich wird, die Rolle der EU überdenken, um „das System der europäischen Integration neu zu beleben, für ein Europa der Vaterländer, das sich auf das Interesse der Völker gründet und in der Lage ist, sich den Herausforderungen unserer Zeit zu stellen“²⁸.

Dass Melonis Verhältnis zu Europa in der Vergangenheit eher konfliktreich war, ist nicht neu: Erst 2018 hatte Fratelli d'Italia im Parlament einen Vorschlag für

²⁵ Oliver Meiler, Die Triumphantin, Süddeutsche Zeitung, 27.9.2022, p. 2.

²⁶ „Mussolini ist das Vorbild“, Interview mit Author Antonio Scurati, Der Spiegel, 39/2022, pp. 84-85.

²⁷ Christian Schubert, Italiens Neues Experiment, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.9.2022, p. 18.

²⁸ [Programma Fratelli d'Italia 2022](#), p. 37.

eine Verfassungsreform²⁹ vorgelegt, mit dem „das Prinzip der Souveränität in Bezug auf die Ordnung der Europäischen Union“ eingeführt werden sollte: Konkret zielte der Vorschlag darauf ab, einen Teil des derzeitigen Artikels der Verfassung („Die gesetzgebende Gewalt wird vom Staat und den Regionen unter Beachtung der Verfassung sowie der sich aus der Gemeinschaftsordnung und den internationalen Verpflichtungen ergebenden Zwänge ausgeübt“) durch die Formel „Die gesetzgebende Gewalt wird vom Staat und den Regionen unter Beachtung ihrer Zuständigkeiten ausgeübt“ zu ersetzen, wobei der gesamte Teil, der sich auf die internationalen und europäischen Verpflichtungen bezieht, gestrichen wurde. Ein weiterer Änderungsvorschlag betraf Artikel 11 der Verfassung, der derzeit wie folgt lautet: „Italien lehnt den Krieg als Mittel zur Verletzung der Freiheit anderer Völker und als Mittel zur Beilegung internationaler Streitigkeiten ab; es stimmt gleichberechtigt mit den anderen Staaten den Beschränkungen der Souveränität zu, die für eine Ordnung notwendig sind, die den Frieden und die Gerechtigkeit unter den Völkern gewährleistet; es fördert und ermutigt internationale Organisationen, die diesem Ziel dienen.“ Die Fratelli d'Italia schlug vor, dieser Formel folgenden Absatz hinzuzufügen: „Die Bestimmungen der Verträge und anderer Rechtsakte der Europäischen Union sind gleichberechtigt und nur insoweit anwendbar, als sie mit den Grundsätzen der Souveränität, der Demokratie und der Subsidiarität sowie mit den anderen Grundsätzen der italienischen Verfassung vereinbar sind.“³⁰

Vor allem in den letzten Wochen vor den Wahlen hat Meloni diese europaskeptische Ausrichtung, die sie zuvor in die Nähe von Marine Le Pen, Jarosław Kaczyński und Viktor Orban sowie des Lega-Führers Matteo Salvini selbst gebracht hatte, stark zurückgeschraubt – in einer gemeinsamen Front, die keinen Hehl daraus machte, die europäische Ordnung ändern zu wollen, um das Entscheidungsgewicht der Mitgliedstaaten gegenüber den derzeit in den Verträgen vorgesehenen Beschränkungen zu erhöhen³¹.

In der Tat hat Meloni während des laufenden Wahlkampfes viel herablassendere Töne gegenüber der EU angeschlagen, zumindest bei ihren Fernsehauftritten: Bei den Kundgebungen, bei denen sie ihre Anhänger trifft, entstaubt die Vorsitzende der Fratelli d'Italia stattdessen ihren traditionellen Souveränismus und sagt wörtlich: „Man sagt, dass man sich in Europa Sorgen um Meloni macht. Was wird geschehen? Dass die Späße vorbei sind und auch Italien seine nationalen

²⁹ [Proposta di legge costituzionale nr. 291/18](#), Modifiche agli articoli 11 e 117 della Costituzione, concernenti l'introduzione del principio di sovranità rispetto all'ordinamento dell'Unione europea.

³⁰ Cataldo Intriery, [È la democrazia. Crosetto. Il piano di Meloni per far uscire l'Italia dall'Unione europea \(e la dissimulazione dei suoi su Twitter\)](#), Linkiesta.it. 16.8.2022.

³¹ Georgi Gotev, [Orbán, Le Pen, Salvini, Kaczyński join forces to impact on the future of EU](#), Euractiv.com, 2.7.2021.

Interessen verteidigen wird“³², was mögliche Zusammenstöße mit anderen Mitgliedstaaten andeutet, denen vorgeworfen wird, einseitig ihre eigenen Interessen zu Lasten derjenigen der restlichen EU – und Italiens – zu verteidigen³³.

Während der Pandemie waren die italienischen Euroskeptiker abrupt zum Stillstand gekommen, als die EU Italien im Rahmen der Next Generation EU über 190 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt hatte³⁴. Der Nationale Konjunkturplan (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR), das Instrument, mit dem sich Italien zur Umsetzung der von der EU für die Auszahlung der Mittel geforderten Reformen verpflichtet hat, ist jedoch im Wahlkampf zum Objekt der Begierde der meisten politischen Kräfte geworden, die ihn entsprechend den Bedürfnissen ihrer jeweiligen Wählergruppen ändern möchten³⁵.

Fratelli d'Italia macht da keine Ausnahme und fordert in seinem Programm eine gezielte Aktualisierung der PNRR angesichts der durch den Konflikt in der Ukraine ausgelösten Krise und des Anstiegs der Rohstoffpreise, indem es „der Kommission vorschlägt, spezifische Änderungen innerhalb der in Artikel 21 der europäischen Verordnung über die nächste Generation der EU festgelegten Grenzen vorzunehmen“³⁶.

Der problematischste Teil des PNRR betrifft die Umsetzung einer Reihe von Strukturreformen, die von der EU gefordert werden, um die geplanten Finanzmittel weiterhin bereitstellen zu können: Es handelt sich um einen Plan mit nicht weniger als 63 Maßnahmen unterschiedlicher Tragweite, die zentrale politische, wirtschaftliche und institutionelle Bereiche wie das Justizsystem, die öffentliche Verwaltung, die Wettbewerbsregulierung und viele andere betreffen³⁷. Die künftige Regierung Meloni könnte daher widersprüchliche Positionen gegenüber den europäischen Zwängen einnehmen, insbesondere in Bezug auf die Tatsache, dass die nationalen Reformen von Brüssel bewertet und genehmigt werden müssen, um ihre volle Wirkung zu entfalten. Ein Szenario, das dem langjährigen Streit Ungarns mit den europäischen Institutionen nicht unähnlich ist und in der kürzlich vom Europäischen Parlament mit großer Mehrheit angenommenen Entscheidung gipfelte³⁸, Art. 7 EUV³⁹ zu aktivieren, was zur Aussetzung der Zahlung von EU-Geldern an Budapest führte.

³² [Meloni: „L'Europa è preoccupata? È finita la pacchia“](#), La7.t, 12.9.2022.

³³ Alan Posener, Und jetzt Giorgia Meloni, Die Welt, 28.9.2022, p. 7.

³⁴ [NextGenerationEU: European Commission endorses Italy's €191.5 billion recovery and resilience plan](#), European Commission, 22.6.2021.

³⁵ Frank Stocker, Das neue Italien wird zum Risiko für den Euro, Die Welt, 27.9.2022, p. 9.

³⁶ [Programma Fratelli d'Italia 2022](#), p. 7.

³⁷ [Le riforme del PNRR](#), italiadomani.gov.it.

³⁸ [MEPs: Hungary can no longer be considered a full democracy](#), European Parliament, 15.9.2022.

³⁹ Dies ist der Artikel, der die Möglichkeit vorsieht, „die mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Union verbundenen Rechte (z.B. das Stimmrecht im Rat) im Falle einer schwerwiegenden und

Es ist kein Zufall, dass die Vertreter der Parteien von Meloni und Salvini gegen diesen Antrag gestimmt haben, und in der Tat begründete die Delegation der Fratelli d'Italia im Europäischen Parlament ihre Ablehnung mit folgenden Worten: „Der Bericht basiert auf subjektiven Meinungen und politisch verzerrten Aussagen, wie z.B. in einigen Punkten, in denen er Fälle anspricht, die vor langer Zeit von den zuständigen Gremien gelöst wurden, oder die Fragen betreffen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Hinzu kommt die Aufforderung an die Kommission, die für Ungarn bestimmten Next Gen EU-Mittel weiterhin zu blockieren, was gegen die Vorschriften verstößt, die dies nur für den Fall vorsehen, dass im Zusammenhang mit der Verwendung dieser Mittel die Gefahr von Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit besteht. Dies ist ein weiterer politischer Angriff auf die legitime ungarische Regierung in einer schwierigen Phase für Europa, in der man auf allen Ebenen den Weg der Einheit und nicht den der Polarisierung aus ideologischen Gründen verfolgen sollte“⁴⁰.

Es ist wahrscheinlich, dass die italienischen Souveränisten in der ungarischen Affäre einen Vorgeschmack auf die Beziehungen sehen, die auch zwischen der EU und der nächsten italienischen Regierung aufgebaut werden könnten. Andererseits deutet die Entschlossenheit, mit der die europäischen Institutionen auf die Exekutiven von Budapest und Warschau (deren Premierminister, wie erwähnt, ein treuer Verbündeter von Meloni und Salvini in Europa ist) reagiert haben, darauf hin, dass es keine Kompromisse bei den Grundlagen des europäischen Integrationsprozesses gibt⁴¹.

Sicherlich ist Italiens spezifisches Gewicht auf dem europäischen Schachbrett von großer Bedeutung, und dennoch werden Brüssel und Straßburg wohl kaum eine unterschiedliche Behandlung zulassen, wenn es um die Grundprinzipien der Union geht. Außerdem würde, wie die ungarische Affäre zeigt, jeder italienische Widerstand zu Verzögerungen und im schlimmsten Fall zur Streichung der Zahlungen der EU-Finanzierungstranchen der nächsten Generation führen: Ressourcen, auf die die italienische Wirtschaft, die nicht nur durch die Krisen im Zusammenhang mit der Pandemie, dem Krieg in der Ukraine und dem Anstieg der Energiekosten, sondern auch durch eine sehr hohe Staatsverschuldung belastet ist, nicht verzichten kann, wenn sie wirklich einen Aufschwung von Produktion und Beschäftigung herbeiführen will⁴².

anhaltenden Verletzung der Grundsätze, auf denen die Union beruht (Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit) durch ein Mitgliedsland auszusetzen“.

⁴⁰ [Pe-Ungheria, Fdl-Ecr: ennesimo attacco politico, ora serve unità europea](#), 15.9.2022.

⁴¹ Virginia Kirst, Tobias Kaiser, Christoph B. Schiltz, Giorgia Melonis Sieg in Italien hat Folgen für Europa, *Die Welt*, 27.9.2022, p. 1.

⁴² Christian Schubert, Christian Siedenbiedel, *Banger Blick nach Rom*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.9.2022.

Das italienische Unternehmertum besteht größtenteils aus kleinen und mittleren Unternehmen, die in genau definierten geografischen Gebieten des Landes, vor allem im Nordosten, angesiedelt sind. Traditionell stellen die Eigentümer und Angestellten dieser Unternehmen einen bedeutenden Anteil der Mitte-Rechts-Wählerschaft, die im Laufe der Jahre zunächst Forza Italia, dann die Lega und zuletzt Melonis Partei unterstützt haben. Ein Einfrieren der Beziehungen zu Brüssel und seiner Finanzierung wäre ein großes Hindernis für die Wirtschaft dieses Sektors, so dass die betroffenen Wähler wahrscheinlich nicht unbedingt an einem offenen Kampf mit der EU (und der EZB) interessiert sind.

Hinzu kommt die „abweichende“ Position von Forza Italia in Bezug auf die Beziehungen zu Europa⁴³: Silvio Berlusconi möchte nicht, dass eine Mitte-Rechts-Regierung in Konflikt mit Brüssel gerät, und hat bereits erklärt, dass „unsere Präsenz in der Regierung eine absolute Garantie dafür ist, dass sie liberal, christlich, pro-europäisch und atlantisch sein wird. Wenn diese Herren, unsere Verbündeten, denen ich vertraue und die ich respektiere, in verschiedene Richtungen gehen würden, wären wir nicht dabei“⁴⁴.

Schlussbemerkungen: Welches Italien im künftigen Europa?

Die euroskeptische Koalition wird bei der Bildung der künftigen Regierung eine herausragende Rolle spielen⁴⁵. Die Vorstellung, dass Italien damit in Bezug auf die europäischen Zwänge mit Polen und Ungarn gleichziehen wird, erscheint jedoch aus mehreren Gründen unwahrscheinlich: Erstens, weil innerhalb der Koalition nicht alle eine souveränistische Strategie verfolgen; es ist wahrscheinlich, dass Meloni und Salvini diese Linie verfolgen wollen, aber vieles wird vom spezifischen Gewicht jeder Partei innerhalb der Koalition und des Parlaments abhängen. Das Ergebnis der Forza Italia ist entscheidend für die Bildung und den Erhalt einer parlamentarischen Mehrheit, und daher dürfen Melonis und Salvinis souveränistische Impulse nicht zu viel Raum erhalten, um nicht eine weitere Regierungskrise und einen möglichen Mehrheitswechsel zu riskieren⁴⁶.

Zweitens hat Brüssel gezeigt, dass es über sehr wirksame Instrumente gegenüber Mitgliedstaaten verfügt, die sich den europäischen Zwängen entziehen wollen: Es ist wahrscheinlich, dass die Entschlossenheit gegenüber Orban auch eine Warnung für andere Regierungen sein wird, die in seine Fußstapfen treten wollen.

⁴³ Oliver Meiler, Alter. Ausgerechnet der fast 86-jährige Silvio Berlusconi, der die extreme Rechte erst salonfähig gemacht hat, soll jetzt verhindern, dass Italien unter der postfaschistischen Giorgia Meloni völlig abdriftet. Na dann, Süddeutsche Zeitung, 28.9.2022, p. 3.

⁴⁴ [Berlusconi nella corsa Meloni-Salvini: „Agganciati all'Ue o io fuori“](#), Ansa.it, 15.9.2022.

⁴⁵ Hubert Wetzels, Brüsseler Bedenken, Süddeutsche Zeitung, 27.9.2022, p. 2.

⁴⁶ Thomas Schmid, Keine Zeit für Wunder, Die Welt, 27.9.2022, p. 1.

Schließlich, und das ist kein unwesentlicher Faktor, kann die italienische Wirtschaft in dieser Phase nicht auf die volle finanzielle Unterstützung der EU und auf freundschaftliche und vertrauensvolle Beziehungen zur EZB verzichten. Jeder Bruch mit Brüssel und Frankfurt würde die Erholung von Produktion und Beschäftigung in wichtigen Wirtschaftsbereichen stark in Frage stellen, was sich negativ auf den Konsens der verantwortlichen politischen Kräfte auswirken würde. Paradoxerweise stellen gerade die schwerwiegenden strukturellen Schwierigkeiten der italienischen Wirtschaft (angefangen bei der enormen Staatsverschuldung) das größte Hindernis für jegliche souveränistischen Bestrebungen der künftigen Regierung Meloni dar.

Die italienische Wirtschaft kann nur dann hoffen, die komplexe Krise, in der sie sich befindet, zu überwinden, wenn sie im System der europäischen Finanzhilfen verankert bleibt: Die Strukturfonds, die EU-Fonds der nächsten Generation und die Bereitschaft der EZB, auch in Zukunft italienische Staatsanleihen zu kaufen, sind unverzichtbare Instrumente für die Erholung von Wirtschaft und Beschäftigung in Italien. Dies ist ein Aspekt, der vielen kleinen und mittleren italienischen Unternehmen bekannt ist, die in der Regel Mitte-Rechts orientiert sind, die aber eine konfrontative Politik Roms gegenüber Brüssel und Frankfurt kaum gutheißen würden, da dies zu einer wirtschaftlichen Isolierung Italiens gegenüber den europäischen und internationalen Märkten führen würde, auf denen diese Unternehmen unter normalen Bedingungen wesentliche Teile ihrer Industrie- und Fertigungsproduktion verkaufen. Die ungarische Affäre kann wiederum als hervorragendes Beispiel für die Szenarien dienen, mit denen auch Rom konfrontiert wäre, wenn Meloni im Falle eines Regierungssiegs in die Fußstapfen Orbans treten würde.

Hinzu käme das Paradoxon einer europaskeptischen Regierung, die gleichzeitig eine größere Autonomie der Mitgliedstaaten gegenüber den EU-Zwängen fordert, wie es Meloni und Salvini – nicht aber Berlusconi – in ihren Programmen fordern, und der EU vorwirft, nicht genug zu tun, um die nationalen Wirtschaften zu unterstützen, z.B. durch die Vereinbarung einer Obergrenze für den europäischen Gaspreis⁴⁷. Ein Paradoxon, das sicherlich nicht dadurch gelöst werden kann, dass man die derzeitigen souveränistischen Impulse der italienischen Rechten, sobald sie an der Macht ist, noch verstärkt.

Andererseits ist es gut, sich daran zu erinnern, wie es Mario Draghi während seiner Regierungszeit gelungen ist, sich – auch aufgrund seiner Autorität auf internationaler Ebene – als glaubwürdiger und maßgeblicher Vertreter der italienischen Institutionen im Ausland zu etablieren. Die Bilder seiner Zugfahrt nach Kiew im vergangenen Juni, bei der er zusammen mit Emanuel Macron und Olaf Scholz den ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Zelenskij traf, sind zu einem

⁴⁷ [Elezioni 2022, Meloni: „Contro caro energia tetto Ue a prezzo gas“](#), Adnkronos, 15.9.2022.

Symbol für eine mögliche verstärkte Zusammenarbeit Italiens, Frankreichs und Deutschlands in der Europäischen Union der Zukunft geworden. Nach dem deutsch-französischen Vertrag von Aachen im Januar 2019 und dem französisch-italienischen Vertrag von Quirinal im November 2021 ist seit langem die Rede davon, das „Dreieck“ mit einem ähnlichen Abkommen zwischen Rom und Berlin zu schließen, das in der Lage ist, „endlich eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen den drei führenden europäischen Ländern einzuleiten“⁴⁸.

Es ist legitim, sich zu fragen, wie sich der Wechsel an der Spitze der italienischen Exekutive auf eine Entwicklung auswirken wird, über die in den drei beteiligten Ländern ein konsolidierter Konsens herrschte. Ein möglicher Abbruch der Verhandlungen wäre jedoch für Italien weitaus problematischer als für Frankreich und Deutschland, die über alle rechtlichen, institutionellen und politischen Instrumente verfügen, um ihre verstärkte Zusammenarbeit auf bilateraler Basis fortzusetzen, ohne dabei die Beteiligung anderer interessierter nationaler Partner auszuschließen. Gleichzeitig wäre es angebracht zu fragen, an welche europäischen Partner sich ein souveränistisch geführtes Italien wenden sollte, um seine Vorschläge zur Veränderung der europäischen Governance umzusetzen.

Aus all diesen Gründen ist es wahrscheinlich, dass die möglichen antieuropäischen Versuchungen der künftigen italienischen Regierung auf erhebliche interne und externe Beschränkungen stoßen würden, die ihre Auswirkungen erheblich verringern könnten. Wahrscheinlich ist sich jeder in der Mitte-Rechts-Koalition dessen bewusst, und unter Beachtung der legitimen programmatischen Unterschiede zwischen den verschiedenen Parteien, aus denen sich die Koalition zusammensetzt, wird auf jeden Fall eine angemessene „Selbstbeschränkung“ erreicht werden, um das angekündigte Wahlprogramm in Übereinstimmung mit den Kanons einer reifen europäischen Demokratie, als die sich Italien bisher immer erwiesen hat, zu verwirklichen. Würde man hingegen den Weg des offenen Konflikts mit Europa wählen, so würden sich sehr ernste Szenarien für das künftige politische und wirtschaftliche Vermögen Italiens auftun, für die die Regierenden die volle Verantwortung übernehmen müssten, und dies in einer Zeit, in der für die zahlreichen aktuellen Krisen nur auf europäischer und internationaler Ebene wirksame Lösungen gefunden werden können.

Die Rechtsstaatlichkeit, der Gleichheitsgrundsatz, die Gewaltenteilung und die Meinungsfreiheit, um nur einige zu nennen, sind schließlich die gemeinsamen Werte, auf denen der europäische Integrationsprozess beruht: Die EU-Institutionen müssen in der Lage sein, sie gegen jeden zu verteidigen, der ihr Überleben heute und in Zukunft gefährden würde.

⁴⁸ Gabriele Carrer, [Dopo il Trattato del Quirinale, quello italo-tedesco? Diplomazie al lavoro](#), Formiche.it, 1.12.2021.

Fraktionslos, machtlos, rechtlos?

Alexandra Bäcker¹

Den fraktionslosen Abgeordneten weht im Bundestag und den Landtagen seit jeher ein eher kalter Wind entgegen: In der auf politische und organisatorische Arbeitsteilung angewiesenen Parlamentsarbeit stehen ihre Beteiligungsmöglichkeiten im parlamentarischen Willensbildungsprozess unter dem Vorbehalt der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie dessen Repräsentativität, die recht weitgehende Beschränkungen der Statusrechte der Abgeordneten zu rechtfertigen vermögen. Dass eine einmalige und auf abstrakten Erwägungen beruhende Rechtfertigung aber einen Eingriff in den Kernbestand an Rechten der fraktionslosen Abgeordneten auf Teilhabe am Verfassungsleben nicht tragen kann, hat jüngst der Niedersächsische Staatsgerichtshof bekräftigt². Im konkreten Fall wollte der Niedersächsische Landtag fraktionslose Abgeordnete per Geschäftsordnungsregelung generell und ausnahmslos von der Rede im Rahmen einer Aktuellen Stunde ausschließen. Dem trat der Niedersächsische Staatsgerichtshof entschieden entgegen und stärkte eine am Grundsatz einer fairen und loyalen Anwendungspraxis orientierte weniger restriktive Auslegung der Geschäftsordnung, die einem kooperativen Verständnis der kollidierenden Interessen und deren angemessenem Ausgleich Rechnung trägt.

Die Entscheidung gibt Anlass, den Blick auf die Entwicklung der Fraktionslosigkeit im Zeitverlauf (I.), den mit der Fraktionslosigkeit einhergehenden Bedeutungsverlust (II.) und den angesichts dessen – nach wie vor – notwendigen Schutz der Rechtsstellung Fraktionsloser (III.) zu richten.

I. Fraktionslosigkeit im Zeitverlauf

Zu jeder Zeit gab es Fraktionslose im Bundestag und auch in den Landtagen der Bundesrepublik Deutschland – mal mehr mal weniger –, die im parlamentarischen Willensbildungsprozess eine – in der Regel weniger und nur ausnahmsweise einmal eine größere – Rolle spielten. Besondere Aufmerksamkeit wurde Thomas Wüppesahl zuteil, der im Januar 1988 von der Grünen-Fraktion im Bundestag ausgeschlossen wurde, nachdem er selbst zuvor bereits wegen interner Streitigkeiten aus der Partei ausgetreten war, und sich überwiegend erfolgreich

¹ Dr. Alexandra Bäcker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in diesem Heft (S. 348-359).

gegen die Schlechterstellung als fraktionsloser Abgeordneter in einem Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zur Wehr setzte³. Wie in diesem Fall ist Fraktionslosigkeit in der Regel ein Fall nachträglichen Fraktionsverlusts durch Austritt oder Ausschluss⁴ und nur äußerst selten schon ein Fall anfänglicher Fraktionslosigkeit aufgrund einer bei Fraktionskonstituierung verweigerter Aufnahme eines Abgeordneten (noch) gleicher Parteizugehörigkeit⁵.

Dass es gewählten Abgeordneten gleicher Parteizugehörigkeit schon von vornherein an der Möglichkeit zur Fraktionsbildung fehlt, stellt ebenfalls eine Ausnahme dar. So gelang es bei der Bundestagswahl 1994 der PDS zwar trotz Scheiterns an der Fünf-Prozent-Hürde dank der Grundmandatsklausel⁶ des § 6 Abs. 3 S. 1 BWahlG aufgrund vier errungener Direktmandate auch mit ihrem Zweitstimmenergebnis am Sitzzuteilungsverfahren teilzunehmen. Danach stellte die Partei aber gleichwohl lediglich 4,5 % der Abgeordneten des Bundestages und konnte damit keine eigene Fraktion bilden, erhielt aber den Gruppenstatus⁷. Auch bei der Bundestagswahl 2002 scheiterte die PDS an der Fünf-Prozent-Hürde, aber es gelang nur zwei Direktkandidaten, ihren Wahlkreis zu gewinnen. Die Voraussetzungen der Grundmandatsklausel waren nicht erfüllt und die PDS nahm nicht mit ihrem Zweitstimmenergebnis am Sitzzuteilungsverfahren teil. Sie war daher nur

³ S. BVerfGE 88, 188 ff.

⁴ Für einen Überblick zu Fällen von Fraktionsausschlüssen s. *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 12 ff.

⁵ Außergewöhnlich war der schon auf der konstituierenden Sitzung der AfD-Fraktion entbrannte Streit um die Aufnahme des bei der letzten Bundestagswahl als Listenkandidat der AfD in den Bundestag eingezogenen Abgeordneten Matthias Helferich, in dessen Verlauf dieser zunächst auf die Fraktionsmitgliedschaft verzichtete und dessen späterer Antrag auf Gastmitgliedschaft in der AfD-Fraktion nicht genehmigt wurde, weshalb er – trotz fortbestehender Parteimitgliedschaft – nach wie vor fraktionsloses Mitglied des Bundestages ist, zum Tatsächlichen s. https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/parteien/id_92289884/matthias-helferich-freifahrschein-fuer-das-freundliche-gesicht-des-ns-.html.

⁶ Parteien, die weniger als fünf Prozent der Zweitstimmen errungen haben, aber in drei Wahlkreisen das Direktmandat gewinnen konnten, nehmen danach mit allen errungenen gültigen Zweitstimmen an der Verteilung der Sitze teil. Zum Verständnis der Grundmandatsklausel s. Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, Kurzinformation: Zur Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 3 Satz 1 Bundeswahlgesetz, WD 3 – 3000 – 023/22 (1. März 2022), <https://www.bundestag.de/resource/blob/894388/9f9bb26b2b458ecce82eafd7e10456f2/WD-3-023-22-pdf-data.pdf>.

⁷ Nach § 10 Abs. 4 GOBT können Mitglieder des Bundestages, die sich zusammenschließen wollen, ohne Fraktionsmindeststärke (5% der Mitglieder des Bundestages, § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT) zu erreichen, als Gruppe anerkannt werden. Die Entscheidung darüber trifft der Bundestag. Gruppen haben dann ähnliche Ressourcen wie eine Fraktion, allerdings in abgestuftem Maß. Die ihnen zustehenden Rechte bleiben hinter denen der Fraktionen zurück, sind allerdings weitgehender als die Rechte fraktionsloser Abgeordneter. Zum Gruppenstatus s. Reinhold Kassing, Das Recht der Abgeordnetengruppe, 1988; Johann Christoph Besch, Die Rechtsstellung parlamentarischer Gruppen – Parlamentsrecht in der Entwicklung, in: Epping/Fischer/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Brücken bauen und begehen, Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag, München 2000, S. 577 ff.; zur Verfassungsmäßigkeit des § 10 Abs. 4 GOBT s. BVerfGE 96, 264 (278 ff.); 84, 304 (321 ff.).

mit den beiden erfolgreichen Direktkandidaten im Bundestag vertreten, die fraktionslos blieben. Bei der letzten Bundestagswahl 2021 zog die Partei Die Linke ebenfalls nur dank der Grundmandatsklausel in den Bundestag ein, konnte mit 39 und damit 5,3 % der Abgeordneten aber eine eigene Fraktion bilden. Anders erging es dem Südschleswigischen Wählerverband (SSW), der aufgrund des sog. Minderheitenprivilegs des § 6 Abs. 3 S. 2 BWahlG als Partei einer nationalen Minderheit von der Fünf-Prozent-Hürde ausgenommen ist und nur so viele Stimmen erringen musste, dass ihm nach dem Berechnungsverfahren ein Sitz zusteht, um im Bundestag vertreten zu sein. Der SSW vereinigte allerdings auch nur diese für einen Sitz erforderlichen aber auch ausreichenden 0,1 % der Zweitstimmen auf sich und ist daher im aktuellen Deutschen Bundestag mit nur einem – fraktionslosen – Abgeordneten vertreten.

Einzelbewerber⁸ konnten bei Bundestagswahlen nur im Jahr 1949 Wahlkreise direkt gewinnen und damit in das Parlament einziehen. Dies gelang damals drei parteilosen Direktkandidaten. Eduard Edert konnte den Bundestagswahlkreis Flensburg für sich gewinnen, schloss sich aber im Bundestag der CDU/CSU-Fraktion als Hospitant an und war daher nicht fraktionslos. Richard Freudenberg gewann den Wahlkreis Mannheim-Land und trat zunächst als Hospitant der FDP-Fraktion bei, die ihn allerdings am 05. Dezember 1952 wieder ausschloss. Franz Ott gewann den Wahlkreis Esslingen, endete aber als Fraktionsnomade erst in der Fraktionslosigkeit, nachdem er sich zunächst der WAV-Fraktion anschloss (4. Mai 1950), dann der BHE/DG-Gruppe (13. Oktober 1950) und von dort zur DP wechselte (26. März 1952), die ihn jedoch am 26. Juni 1952 wieder ausschloss. Diese Wahlerfolge lassen sich auf das damalige Ein-Stimmen-Wahlverfahren und die noch nicht vollständige organisatorische Abdeckung des Wahlgebietes durch die Parteien zurückführen. Seither ist allerdings keinem parteiunabhängigen Direktkandidaten mehr der Einzug in den Bundestag geglückt⁹. Auf Ebene der Landtagswahlen bietet sich – zumindest in jüngerer Zeit – das gleiche Bild¹⁰.

Fraktionslosigkeit ist also eher die Ausnahme als die Regel. Abgesehen von den turbulenten Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland ist der Anteil fraktionsloser Abgeordneter im Bundestag, also derjenigen Abgeordneten, die – auch nur vorübergehend – keiner Fraktion bzw. Gruppe angehören bzw. angehörten, sehr niedrig (s. nachstehende Tabelle 1).

⁸ Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Text das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind jedoch immer alle Geschlechter.

⁹ Ausführlich dazu *Christian Nestler*, Einzelbewerber bei den Bundestagswahlen von 1949 bis 2013: zahlreich, aber chancenlos, in: ZParl 2014, S. 796 ff.

¹⁰ Ebd., S. 796 (811).

Tabelle 1: Fraktionslose Bundestagsabgeordnete

Bundestag	fraktionslose Abgeordnete (Gesamtzahl)	mind. 1 Monat ununterbrochen fraktionslos (Anzahl Abgeordnete)	Gesamtzahl Bundestagsmandate	Anteil an Gesamtzahl Bundestagsmandate	
				Fraktionslose insgesamt	mind. 1 Monat fraktionslos
1. Wahlperiode (7.9.1949-7.9.1953)	33	33	402	8,21 %	8,21 %
2. Wahlperiode (6.10.1953-6.10.1957)	34	7	487	6,98 %	1,44 %
3. Wahlperiode (15.10.1957-15.10.1961)	15	14	497	3,02 %	2,82 %
4. Wahlperiode (17.10.1961-17.10.1965)	1	1	499	0,2 %	0,2 %
5. Wahlperiode (19.10.1965-19.10.1969)	1	—	496	0,2 %	—
6. Wahlperiode (20.10.1969-23.09.1972)	5	1	496	1,01 %	0,2 %
7. Wahlperiode (13.12.1972-13.12.1976)	2	1	496	0,4 %	0,2 %
8. Wahlperiode (14.12.1976-4.11.1980)	1	1	496	0,2 %	0,2 %
9. Wahlperiode (4.11.1980-29.3.1983)	7	5	497	1,41 %	1,01 %
10. Wahlperiode (29.3.1983-18.2.1987)	5	5	498	1 %	1 %
11. Wahlperiode (18.2.1987-20.12.1990)	3	3	497	0,6 %	0,6 %
12. Wahlperiode (20.12.1990-10.11.1994)	7	7	662	1,06 %	1,06 %
13. Wahlperiode (10.11.1994-26.10.1998)	1	1	672	0,15 %	0,15 %
14. Wahlperiode (26.10.1998-17.10.2002)	2	1	669	0,3 %	0,15 %
15. Wahlperiode (17.10.2002-18.10.2005)	4	4	603	0,66 %	0,66 %
16. Wahlperiode (18.10.2005-27.10.2009)	3	3	614	0,49 %	0,49 %
17. Wahlperiode (27.10.2009-22.10.2013)	1	1	622	0,16 %	0,16 %
18. Wahlperiode (22.10.2013-24.10.2017)	1	1	631	0,16 %	0,16 %
19. Wahlperiode (24.10.2017-26.10.2021)	11	10	709	1,55 %	1,41 %
20. Wahlperiode (seit 26.10.2021)	5	5	736	0,68 %	0,68 %

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des Bundestages, Verzeichnis der Mitglieder des Deutschen Bundestages und Personenverzeichnis, Stand 23.09.2022, https://www.bundestag.de/resource/blob/195644/aea1259a3823ea5fa9c6f2727a0c811d/24_Personenindex-data.pdf.

Dass Abgeordnete für die komplette Dauer der Legislaturperiode fraktionslos sind, ist selten und betrifft auf Bundesebene bis heute nur Fälle, in denen Abgeordneten gleicher Parteizugehörigkeit zahlenmäßig die Möglichkeit zur Fraktionsbildung fehlte¹¹. Sind die häufigsten Gründe für Fraktionslosigkeit zumeist in politischen Differenzen mit der Fraktion zu sehen, aus der die Abgeordneten infolgedessen austreten oder ausgeschlossen werden, erklärt sich auch, dass diese in der Regel eben erst nach einer gewissen Zeit der – letztlich misslungenen – Zusammenarbeit in der Fraktion fraktionslos werden. Dabei ist nicht jeder Fraktionsverlust gleichbedeutend mit Fraktionslosigkeit. In einigen Fällen, die in vorstehender Tabelle 1 nicht erfasst sind, führte der Weg aus der Fraktion nahtlos in eine andere Fraktion als der neuen „politischen Heimat“ des Abgeordneten. Mitunter nimmt die Annäherung an eine neue Fraktion auch etwas Zeit in Anspruch, weshalb es auch Fälle nur kurzfristiger Fraktionslosigkeit von unter einem Monat gibt. Eröffnet sich für fraktionslose Abgeordnete in diesem Zeitraum die Möglichkeit zur Mitarbeit in einer neuen Fraktion (als Mitglied, Gast oder Hospitant), kann dies für die Organisation der parlamentarischen Willensbildung insgesamt unter dem Gesichtspunkt der Einbindung fraktionsloser Abgeordneter als eher unbedeutend eingeordnet werden. Häufig eskalieren fraktionsinterne Auseinandersetzungen auch erst zum Ende einer Legislaturperiode. Insgesamt sind daher die Herausforderungen einer Integration fraktionsloser Abgeordneter in den Ablauf der parlamentarischen Willensbildung zeitlich und damit auch organisatorisch zwar im Regelfall durchaus begrenzt, allerdings können die Mitwirkungsbefugnisse selbst weniger fraktionsloser Abgeordneter im Einzelfall auch durchaus als unliebsamer Störfaktor in der grundsätzlich fraktionsorientierten Parlamentsarbeit betrachtet werden¹².

Vor diesem Hintergrund kann die Situation im Niedersächsischen Landtag während der 18. Wahlperiode, die dem einleitend erwähnten Rechtsstreit vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof zugrunde lag, als Ausnahmefall begriffen

¹¹ Ob diese Kategorie um den Fall ergänzt werden muss, dass ein Abgeordneter nach wie vor gleicher Parteizugehörigkeit keine Aufnahme in „seiner“ Fraktion findet oder ob der derzeit fraktionslose Abgeordnete Matthias Helferich in der aktuellen Legislaturperiode des Bundestages doch noch Aufnahme in die AfD-Fraktion findet (s. Fn. 5), bleibt abzuwarten.

¹² Die auf den Internetseiten des Bundestages zu findende Schilderung der regen Parlamentsarbeit des Abgeordneten Wüppesahl, nachdem dieser vor dem Bundesverfassungsgericht maßgebliche Verbesserungen der Rechtsstellung fraktionsloser Abgeordneter erstritt, zeugt davon: „Der fraktionslose Abgeordnete Wüppesahl reizte seine rechtlichen Möglichkeiten im Bundestag exzessiv aus. [...] Zur zweiten Lesung des Gesundheits-Reformgesetzes [...] legte er 70 Änderungsanträge vor. [...] Den Vogel schoss Wüppesahl jedoch 19 Monate später ab, als er in der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs zum Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR [...] ‚über 500 Änderungsanträge‘ (Wüppesahl) einreichte. [...] ‚Man kann auch alles übertreiben und dadurch Parlamentarismus ad absurdum führen‘, kommentierte der amtierende Bundestagspräsident die Antragsflut des fraktionslosen Abgeordneten“ [...], <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw31-fraktionslose-706648>.

werden. Sowohl die Zahl der fraktionslosen Abgeordneten war (vergleichbar nur mit der ersten Wahlperiode des Bundestages) außergewöhnlich hoch: 11 von insgesamt 137 Abgeordneten waren fraktionslos und damit 8,03 % der Abgeordneten. Zudem war die hohe Anzahl fraktionsloser Abgeordneter in die Organisation des parlamentarischen Willensbildungsprozesses für einen relativ langen Zeitraum einzubinden: Nach etwas weniger als zwei Jahren der fünfjährigen Legislaturperiode des Niedersächsischen Landtags, die am 14. November 2017 begann, schied zunächst am 22. Oktober 2019 ein Abgeordneter aus der SPD-Fraktion aus. Allerdings kamen Ende September 2020, also etwas mehr als zwei Jahre vor Ende der Legislaturperiode, neun fraktionslose Abgeordnete hinzu. Nach einem fraktionsinternen Führungsstreit hatten die bisherige Fraktionsvorsitzende Dana Guth sowie die Abgeordneten Stefan Wirtz und Jens Ahrends die bis dahin aus neun Mitgliedern bestehende AfD-Fraktion verlassen, die infolgedessen nicht mehr über die für den Fraktionsstatus erforderliche Mindestgröße von sieben Abgeordneten verfügte und vom Niedersächsischen Landtag für aufgelöst erklärt wurde¹³. Erst etwa ein halbes Jahr vor dem Ende der 18. Legislaturperiode des Landtags wurde ein weiterer Abgeordneter fraktionslos (01.04.2022), der zuvor Mitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen war.

Infolge der Neuwahl des Niedersächsischen Landtags am 9. Oktober 2022 reduzierte sich die Anzahl der in Fraktionsstärke im Landtag vertretenen Parteien von ursprünglich fünf (SPD, CDU, Grüne, FDP, bis zu deren Auflösung AfD) auf vier, da die FDP an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte. Die Anzahl der AfD-angehörigen Mitglieder verdoppelte sich auf 18. Selbst wenn auch in der aktuellen 19. Legislaturperiode fraktionsinterne Streitigkeiten Fraktionsaustritte zur Folge hätten, ist damit äußerst unwahrscheinlich geworden, dass dies Auswirkungen auf den Fraktionsstatus einer der Fraktionen hätte und im Landtag ein der 18. Legislaturperiode vergleichbar hoher Anteil von Abgeordneten fraktionslos wird. Aber auch in der nun beendeten 18. Legislaturperiode wären in dem Fall, dass die nach dem Fraktionsaustritt verbliebenen Mitglieder der AfD-Fraktion weiterhin Fraktionsstärke gehabt hätten, mit dann „nur“ fünf fraktionslosen Abgeordneten noch ein deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegender Anteil von immerhin 3,65% der Abgeordneten des Niedersächsischen Landtags fraktionslos gewesen.

Vor diesem tatsächlichen Hintergrund stellt sich die Frage, in welchem Umfang den – mehr oder weniger zahlreichen – fraktionslosen Abgeordneten denn überhaupt Mitwirkungsbefugnisse im Prozess der parlamentarischen Willensbildung einzuräumen sind.

¹³ S. Pressemitteilung des Niedersächsischen Landtags 116/2020 vom 29. September 2020 – Auflösung der AfD-Fraktion, <https://www.landtag-niedersachsen.de/service/presse/detail/pressemitteilung-116-2020/>; zu den Hintergründen s. <https://www.welt.de/regionales/niedersachsen/article216839102/Landtag-erklaert-AfD-Fraktion-fuer-aufgeloest.html>.

II. Fraktionslosigkeit als Bedeutungsverlust

Die Bedeutung der Fraktionen als politisches Gliederungsprinzip der Parlamente mindert das Gewicht des einzelnen Abgeordneten entscheidend. Das parlamentarische Leben ist auf die Fraktionen abgestellt, in denen sich zu einem Großteil die parlamentarische Meinungs- und Willensbildung vollzieht¹⁴. Die Schlüsselstellung der Fraktionen zeigt sich vor allem daran, dass die Wahrnehmung zahlreicher parlamentarischer Befugnisse etwa nach der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) zumindest Fraktionsstärke voraussetzt¹⁵, nach der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags (GOLT Nds.) sogar oft ausdrücklich Fraktionen vorbehalten ist, ohne diese zusätzlich auch einer Mindestzahl an Abgeordneten einzuräumen. Sofern dies doch der Fall ist, knüpfen die Regelungen nicht an das für die Fraktionsbildung erforderliche Quorum von 5 vom Hundert der Abgeordneten an, sondern an eine fixe Zahl von mindestens 10 Abgeordneten¹⁶.

Die parlamentarische Praxis orientiert sich bei der Zuordnung parlamentarischer Mitwirkungsbefugnisse an den von der Senatsmehrheit in dem richtungsweisenden Wüppesahl-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Grundsätzen

¹⁴ Zu den Fraktionsfunktionen s. *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 17 ff.

¹⁵ Die GOBT räumt einer Abgeordnetenanzahl in Fraktionsstärke umfassende Beteiligungs-, Verfahrens- und Kontrollrechte ein, s. z.B. §§ 2 Abs. 1 S. 2 (Vizepräsident), 6 (Ältestenrat), 25 Abs. 2 S. 3, 35 Abs. 1 S. 3, Abs. 2, 44 Abs. 2 (Redezeit), 42 (Zitierrecht), 45 Abs. 2 S. 1 (Feststellung der Beschlussfähigkeit), 52 S. 1 (Namentliche Abstimmung), 55 (Untersuchungsausschuss), 56 (Enquete-Kommission), 57 Abs. 2 S. 1, Abs. 4 (Ausschussbesetzung), 60 Abs. 2, Abs. 3 (Einberufung Ausschussitzungen), 75 Abs. 1, Abs. 2, 76 Abs. 1, 78 Abs. 2 S. 2 (Einbringung/Beratung von Vorlagen), 76 Abs. 1, 75 Abs. 1 lit. f, 101 S. 3, 102 S. 2 (Große Anfragen), 76 Abs. 1, 75 Abs. 3, 104 (Kleine Anfragen), 89 (Einberufung Vermittlungsausschuss), 106 Abs. 1 i.V.m. I.1. lit. b) und c) der Richtlinien für Aussprachen zu Themen von allgemeinem aktuellen Interesse (Aktuelle Stunde), 127 Abs. 1 S. 2 GOBT (Auslegung der GOBT).

¹⁶ Zwar fungieren im parlamentarischen Alltag auch die meisten der in der GOBT vorgesehenen Quorumsregelungen, die nicht nur Fraktionen, sondern auch eine Gruppe von Abgeordneten in Fraktionsstärke adressieren, die sich über Fraktionsgrenzen hinweg verständigen, als Fraktionsklauseln, so *Martin Morlok*, Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht zwischen Abgeordnetenrechten und politischer Praxis, in: JZ 1989, 1035 (1036), aber die GOLT Nds. legt die Hürde mit 10 Abgeordneten höher (in dem aus 137 Abgeordneten bestehenden Niedersächsischen Landtag der 18. Wahlperiode waren dies 7,3% und dem aus 146 Abgeordneten bestehenden Landtag der 19. Wahlperiode sind dies 6,85% der Abgeordneten und nicht die für die Fraktionsbildung nach § 2 GOLT Nds. erforderlichen 5%). Die fraktionsunabhängige Wahrnehmung von Rechten ist damit erschwert und Fraktionen werden bevorzugt, so etwa bei der Einbringung von Gesetzentwürfen und sonstigen Vorlagen (§§ 22 Abs. 1, 38 Abs. 1 GOLT Nds.), Änderungsanträgen (§§ 23 Abs. 2 S. 3, 38 Abs. 3 GOLT Nds.) oder den Beteiligungsrechten bei der Beratung von Vorlagen (§§ 25 Abs. 1 S. 2, 29 S. 3, 30 Abs. 2 S. 1, 39 Abs. 3 GOLT Nds.), Großen Anfragen (§ 45 Abs. 1 S. 1 GOLT Nds.), Abweichungen von der Tagesordnung (§ 66 Abs. 1 GOLT Nds.), Anträgen auf Unterbrechung oder Schluss der Besprechung (§ 74 Abs. 2 S. 2 GOLT Nds.), beim Zitierrecht (§ 78 Abs. 1 S. 1 GOLT Nds.), Antrag auf namentliche Abstimmung (§ 84 Abs. 3 S. 1 GOLT Nds.), Widerspruchsrecht bezogen auf Abweichungen von der Geschäftsordnung (§ 99 GOLT Nds.).

und verweist den fraktionslosen Abgeordneten im Wesentlichen auf die ihm geschäftsordnungsrechtlich zur Verfügung gestellten Möglichkeiten zur aktiven Teilhabe an der parlamentarischen Entscheidungsfindung im Plenum¹⁷. Der fraktionslose Abgeordnete vermag in einem die Beschlussfassung im Plenum vorbereitenden Ausschuss sowohl des Bundestages wie auch beispielsweise des Niedersächsischen Landtages nur an den Beratungen, nicht aber an dem durch Abstimmung festzustellenden Beratungsergebnis mitzuwirken (s. § 57 Abs. 2 S. 1 GOBT, § 11 Abs. 2 S. 5 GOLT Nds.). Das Bundesverfassungsgericht sah das Schwergewicht der Mitwirkung des einzelnen Abgeordneten an der Ausschussarbeit auf der Einbringung von Argumenten, auf der Befruchtung der Sachdiskussion durch Rede und Gegenrede, wobei das Antragsrecht Folge und notwendiger Bestandteil des Rederechts sei, hielt es verfassungsrechtlich aber nicht für geboten, dem nichtfraktionsangehörigen Abgeordneten im Ausschuss ein – notwendigerweise überproportional wirkendes – Stimmrecht zu geben¹⁸.

Darüber hinaus darf jeder Abgeordnete, fraktionsangehörig oder fraktionslos, auch als Zuhörer an allen Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen, denen er nicht angehört, es sei denn das Zutrittsrecht für einzelne Ausschüsse ist ausdrücklich auf die Mitglieder beschränkt (vgl. § 69 Abs. 2 GOBT, § 94 Abs. 4 GOLT Nds.). Dies entspricht dem grundsätzlichen Anspruch der Abgeordneten, sich die notwendigen Informationen zur sachverständigen Beurteilung der im Parlament behandelten Themen zu verschaffen, die dem fraktionsangehörigen Abgeordneten zwar üblicherweise von seiner Fraktion vermittelt werden, der fraktionslose Abgeordnete sich jedoch weitgehend eigenständig erarbeiten muss. Während dem fraktionsangehörigen Abgeordneten sowohl in organisatorischen Belangen als auch bei sachlich-inhaltlichen Fragen nicht nur die Unterstützung seiner eigenen Mitarbeiter, sondern auch die der Fraktion, der Fraktionsmitarbeiter und der Fraktionskollegen gewiss ist, stehen dem fraktionslosen Abgeordneten nur die wenigen selbst ausgewählten Mitarbeiter für eine vergleichbar vertrauensvolle Zusammenarbeit zur Verfügung. Einen Ausgleich für die Vernetzungsvorteile der arbeitsteilig agierenden fraktionsangehörigen Abgeordneten soll für den fraktionslosen Abgeordneten eine im zumutbaren Rahmen gewährleistete Zuarbeit der Parlamentsverwaltung, insbesondere der Wissenschaftlichen Dienste schaffen,

¹⁷ BVerfGE 80, 188 ff. Innerhalb des entscheidenden Senats konnten sich zwei Bundesverfassungsrichter der Senatsmehrheit in der Frage der auf ein Rede- und Antragsrecht beschränkten Mitwirkungsbefugnisse fraktionsloser Abgeordneter in den Ausschüssen – mit unterschiedlichem Ergebnis – nicht anschließen. Nach der abweichenden Meinung des Richters Mahrenholz (BVerfGE 80, 188 [235 ff.]) ist ein Entzug des Stimmrechts eines Abgeordneten im Ausschuss durch die Geschäftsordnung verfassungswidrig, nach der abweichenden Meinung des Richters Kruis zufolge (BVerfGE 80, 188 [241 ff.]) ist eine Mitwirkungsbefugnis fraktionsloser Abgeordneter verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht geboten.

¹⁸ BVerfGE 80, 188 (224).

jedenfalls „soweit in zumutbarem Rahmen begehrt“ und mit Blick auf die politische Neutralität der Parlamentsverwaltung auf „die Lieferung und Aufbereitung von Material“ beschränkt, ohne darüber hinaus „eine gewissermaßen gebrauchsfertige Ausarbeitung für die politische Auseinandersetzung zu fertigen“¹⁹.

Frage-, Informations- oder gar Initiativrechte des einzelnen Abgeordneten sind rar gesät. Der Niedersächsische Landtag räumt jedem Abgeordneten das Recht ein, Kleine Anfragen zur (auch kurzfristigen) schriftlichen Beantwortung an die Landesregierung zu richten (§ 46 GOLT Nds.), nur fraktionslose Abgeordnete können eine Zusatzfrage bei der Behandlung Dringlicher Anfragen stellen (§ 48 Abs. 2 GOLT Nds.) und – anders als im Bundestag – kann jedes einzelne Mitglied die Beschlussfähigkeit bezweifeln (§ 79 Abs. 2 S. 1 GOLT Nds.). Im Bundestag hingegen dürfen einzelne Abgeordnete kurze Einzelfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung richten (§ 105 GOBT i.V.m. Anlage 4 zur GOBT) und im Rahmen der in der Sitzungszeit wöchentlich stattfindenden Befragung der Bundesregierung Fragen von aktuellem Interesse, vorrangig zur vorangegangenen Kabinettsitzung stellen (§ 106 Abs. 2 GOBT, Anlage 7 zur GOBT). Im Übrigen ist der fraktionslose Abgeordnete aber im Bundestag zur Wahrnehmung weiterer Frage- und Informationsrechte auf die Unterstützung einer der Fraktionsmindeststärke entsprechenden Anzahl weiterer Abgeordneter angewiesen, im Niedersächsischen Landtag bedarf er – sofern es sich nicht um ausschließlich Fraktionen vorbehalten Rechte handelt – der Unterstützung von mindestens neun weiteren Abgeordneten. Gleiches gilt hinsichtlich der meisten Initiativrechte. Der einzelne Abgeordnete ist im Bundestag lediglich zu Gesetzesänderungsanträgen in zweiter Lesung (§ 82 Abs. 1 GOBT) sowie Tagesordnungsanträgen (§ 20 GOBT) befugt, im Niedersächsischen Landtag ist selbst dies dem einzelnen Abgeordneten verwehrt.

Zum Kernbestand der parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse zählt allerdings das Anwesenheitsrecht jedes einzelnen Abgeordneten bei allen Plenarsitzungen, das sich im Rede- und Stimmrecht fortsetzt. Während das Stimmrecht keinerlei Beschränkungen unterworfen werden darf²⁰, steht das Rederecht unter dem Vorbehalt der Verteilung des knappen Gutes Zeit. Hat der einzelne Abgeordnete im Übrigen nur sehr begrenzte Mitwirkungsbefugnisse, kann sich gerade die Berücksichtigung Fraktionsloser bei der Redezeitverteilung als neuralgischer Punkt der

¹⁹ BVerfGE 80, 188 (232).

²⁰ *Hermann Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 52. Edition, Stand 15.08.2022, Art. 38 Rn. 142; *Hans H. Klein/Kyrill-Alexander Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand 97. EL Januar 2022, Art. 38 Rn. 260; nicht unumstritten ist wegen des faktisch damit verbundenen Entzugs des Stimmrechts daher der Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahme, s. *Albert Ingold/Sophie-Charlotte Lenski*, Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss als Ordnungsmaßnahmen gegen Bundestagsabgeordnete, in: JZ 2012, S. 120 (123 f.); a.A. etwa *Oliver Borowy*, Parlamentarisches Ordnungsgeld und Sitzungsausschluss: Verfassungsrechtliche Aspekte, in: ZParl 2012, S. 635 (653 ff.).

Parlamentsorganisation erweisen. Zwar ist nicht davon auszugehen, dass sich fraktionslose Abgeordnete als Einzelkämpfer im Parlament vor dem Hintergrund der Vielzahl und der Komplexität der zur Beratung bzw. Entscheidung stehenden Fragestellungen das für eine vernünftige Politikgestaltung in jedem denkbaren Fachgebiet erforderliche Fachwissen aneignen können. Die auf manchen Politikfeldern womöglich fehlende Kompetenz muss aber nicht zwangsläufig von der Vorstellung begleitet werden, zu der Diskussion nichts beitragen zu wollen. Dürfen neben den Rednern der Fraktionen, denen für die Beratung der einzelnen Gegenstände der Tagesordnung entsprechend ihrer Stärke bestimmte Redezeiten zugeteilt werden, auch sämtliche fraktionslosen Abgeordneten das Wort ergreifen, kann dies die Aussprachedauer erheblich ausweiten. Dies zu vermeiden, war wohl das Ziel des Niedersächsischen Landtages, als er fraktionslose Abgeordnete, letztlich verfassungswidrig (dazu im Folgenden, III.), von der Redezeitverteilung im Rahmen sog. Aktueller Stunden gänzlich ausschloss.

In einer Gesamtbetrachtung bleibt festzustellen, dass die Möglichkeiten des fraktionslosen Abgeordneten, seine politischen Vorstellungen in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen, sowohl mit Blick auf die verfügbaren Arbeitskapazitäten als auch auf seine konkreten Mitwirkungsbefugnisse, nur sehr begrenzt sind. Geringere Durchsetzungschancen Einzelner sind einer auf Mehrheitsentscheidungen basierenden Demokratie allerdings systemimmanent²¹. Politischer Erfolg stellt sich eben nur im Zusammenspiel mit einer ausreichenden Anzahl anderer ein. Die durch Einräumung zusätzlicher Handlungsoptionen und Ausstattung der Fraktionen mit Finanz- und Sachmitteln verbesserten parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten der in Fraktionen zusammengeschlossenen Abgeordneten bedingen gleichermaßen eine Schlechterstellung der fraktionslosen Abgeordneten, denen die mit einem fraktionellen Zusammenwirken verbundenen Vorteile eben vorenthalten bleiben. Infolgedessen bleibt der Fraktionslose politisch schwach.

III. Fraktionslos ist nicht rechtlos

Lässt die zentrale Stellung der Fraktionen einzelne, keiner Fraktion angehörende Abgeordnete zwangsläufig also nur eine „parlamentarische Randexistenz“ führen, sind aber auch fraktionslose Abgeordnete keine Abgeordneten „minderen Rechts“²². Bei der Ausgestaltung der den einzelnen Abgeordneten aus ihrem verfassungsrechtlichen Status zufließenden Rechte haben parlamentarische Geschäftsordnungsgeber zwar einen weiten Gestaltungsspielraum. Dabei ist aber

²¹ Vgl. *Martin Morlok*, Austritt, Ausschluss, Rechte: Der fraktionslose Abgeordnete, in: ZParl 2004, S. 633 (638).

²² *Hans H. Klein/Kyrill-Alexander Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand 97. EL Januar 2022, Art. 38 Rn. 246.

unter Wahrung des Status der Gleichheit der Abgeordneten eine Beteiligung aller Abgeordneten an der Repräsentation des Volkes durch das Parlament in der Gesamtheit seiner Mitglieder sicherzustellen²³. Jedoch vermag die Notwendigkeit zur arbeitsteiligen Organisation der parlamentarischen Aufgabenerfüllung sowie die Herstellung und Aufrechterhaltung der Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit des Kollektivorgans Parlament eine Schmälerung der Handlungsspielräume einzelner Abgeordneter zugunsten eines in und durch Fraktionen organisierten gemeinschaftlichen Vorgehens einer größeren Anzahl Abgeordneter grundsätzlich zu rechtfertigen. Die Mitgliedschaftsrechte der Abgeordneten müssen einander zugeordnet und aufeinander abgestimmt werden, um dem Parlament eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben zu ermöglichen²⁴. Dabei darf die Mitwirkung des einzelnen Abgeordneten am parlamentarischen Willensbildungsprozess zwar im Einzelnen ausgestaltet und insofern auch eingeschränkt, ihm jedoch grundsätzlich nicht entzogen werden²⁵.

1. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Regulativ

Im Bereich der Kollision von Verfassungsnormen leistet diesen Ausgleich das Prinzip der praktischen Konkordanz, über das verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter einander so zugeordnet werden, dass jedes von ihnen im Rahmen der vorzunehmenden Grenzziehung zu optimaler Wirksamkeit gelangt. Im Bereich der Grundrechte erfolgt diese Grenzziehung durch Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes²⁶. Gegen eine Übertragbarkeit dieser klassisch im Rahmen der Grundrechtslehre für Einwirkungen des Staates in den Rechtskreis des Einzelnen geltenden Schranke auf Fragen der Kompetenzabgrenzung im innerstaatlichen Bereich hat das Bundesverfassungsgericht zwar „allgemein“ dessen „individuelle Rechts- und Freiheitssphäre verteidigende Funktion“ und das damit verbundene „Denken in den Kategorien von Freiraum und Eingriff“ ins Feld geführt²⁷. Gleichwohl hat es seit jeher in diversen Einzelfallentscheidungen die Notwendigkeit einer am Verhältnismäßigkeitsmaßstab orientierten Interessenabwägung auch in staatorganisatorischen Rechtsverhältnissen ausdrücklich anerkannt²⁸. Die Grenze der parlamentarischen Autonomie für Beschränkungen des Abgeordnetenstatus hat es allerdings lange Zeit nicht explizit benannt, wenn auch

²³ BVerfGE 80, 188 (LS 2c, 3a-c).

²⁴ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (LS 2, 3).

²⁵ So BVerfGE 80, 188 (219); ähnlich NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (354): „nicht dem Grunde nach in Frage gestellt werden“.

²⁶ Vgl. statt aller *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995, Rn. 72, 317 f.

²⁷ So BVerfGE 81, 310 (338).

²⁸ So etwa BVerfGE 103, 332 (366) zum Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden; BVerfGE 50, 50 (51) und 86, 90 (109) zu Eingriffen in die gemeindliche Gebietshoheit; 59, 216 (231) zum gemeindlichen Namensrecht.

in der Sache das jeweilige Ergebnis der Prüfung durch Abwägung gewonnen wurde²⁹. Es kann auch nicht anders gewonnen werden. Gerade für die Abgrenzung innerparlamentarischer Kompetenzen enthalten die Verfassungsnormen, anhand derer die Kompetenzabgrenzung vorzunehmen ist, keine konkreten Direktiven für die „richtige“ Ausgestaltung des Kompetenzgefüges und erlauben auch keine sichere Aussage über die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen³⁰. Erst die Abwägung von Argumenten, die der Verfassung nur durch Wertungen entnommen werden können, erlaubt Rückschlüsse auf ein Spektrum verfassungsrechtlich zulässiger und verfassungsrechtlich problematischer Ausgestaltungen der gegenläufigen Rechtspositionen³¹. Allerdings ist damit noch nicht gesagt, an welchen Kriterien sich eine solche Abwägung methodisch zu orientieren hat. Seine diesbezügliche Zurückhaltung hat das Bundesverfassungsgericht jedoch nach und nach aufgegeben. Zunächst stellte es mehrfach fest, dass es am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu messen ist, wenn Abgeordnete durch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss von der Mitwirkung an der parlamentarischen Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden³². Jüngst hat es in einem Organstreitverfahren zum Vorschlagsrecht bei der Wahl der Bundestagsvizepräsidenten in einem generalisierenden Leitsatz³³ festgehalten: „Einschränkungen der Mitwirkungsbefugnisse des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG müssen dem Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen“³⁴.

²⁹ Eine der Verhältnismäßigkeitsprüfung inhaltlich gleichkommende komplexe Abwägung betroffener Rechtsgüter nahm das BVerfG etwa bei der Bestimmung der Mitwirkungsrechte des fraktionslosen Abgeordneten in parlamentarischen Ausschüssen vor, BVerfGE 80, 188 (221 ff.); auch die Bestimmung der Mitgliederzahl von Untersuchungsausschüssen wurde unter „Abwägung zwischen den Bedürfnissen der Arbeitsfähigkeit eines Untersuchungsausschusses [...] und einer möglichst repräsentativen Zusammensetzung des Ausschusses“ gewonnen, BVerfGE 96, 264 (281).

³⁰ Selbst sofern die verfassungsrechtlichen Vorgaben wie etwa im Bereich der Gesetzgebungskompetenzen recht detailliert sind, eröffnet die Auslegung der tatbestandlichen Voraussetzungen Wertungs- und Abwägungsspielräume.

³¹ *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 173.

³² BVerfGE 147, 50 (130); 140, 115 (153); 137, 185 (242); 131, 230 (235); 130, 318 (360).

³³ Die gesetzlich nicht vorgesehenen, aber gleichwohl in der Rechtsprechungspraxis des BVerfG etablierten Leitsätze sind nicht Teil der Entscheidung und entfalten schon aus diesem Grunde für sich genommen keine allgemeine Bindungswirkung (§ 31 Abs. 1 BVerfGG), die nur dem Entscheidungstenor und – wenn auch in der Literatur auch nicht unbestritten – den durch Auslegung zu ermittelnden „tragenden Entscheidungsgründen“ (dazu etwa BVerfGE 96, 375 [404]) zukommt. Für die Ermittlung der tragenden Gründe haben die in den Leitsätzen prägnant zusammengefassten wesentlichen Rechtsaussagen der Entscheidung aber Indizwirkung, näher dazu *Eckart Klein*, in: Benda/Klein (Hrsg.), Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2020, § 42 Rn. 1518 ff., insb. 1520.

³⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22.03.2022 – 2 BvE 2/20, Leitsatz 2, Rn. 53, http://www.bverfg.de/e/es20220322_2bve000220.html.

Es ist konsequent, die Mitwirkungsbefugnisse des einzelnen Abgeordneten im Sinne einer individualisierten Rechts- und Freiheitssphäre zu begreifen, die es zu verteidigen gilt. Im Kollegialorgan Parlament ist der einzelne Abgeordnete in die mehrheitsgetragene Organisation des Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesses zwar gleichberechtigt eingebunden, aber dieser auch untergeordnet. Das Gegenüber von Mehrheits- und Individualinteresse findet im Falle einer Beschränkung der Statusrechte des Abgeordneten durch die Geschäftsordnung oder auf diese gestützte Einzelmaßnahmen in der Abwägung von Freiheit und Eingriff seine Entsprechung, für die der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine leistungsfähige, erprobte und bewährte Abwägungsregel bereitstellt. Die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes als einer auf Freiheitseinschränkungen spezialisierten Operationalisierung der Abwägung lässt sich hier auch als Ausprägung des Minderheitenschutzes verstehen.

Den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz brachte auch der Niedersächsische Staatsgerichtshof zur Anwendung, als er die geschäftsordnungsrechtliche Beschränkung des Rederechts fraktionsloser Abgeordneter im Rahmen Aktueller Stunden auf den verfassungsrechtlichen Prüfstand stellte³⁵.

2. Sichtbarkeit durch Redezeit

Fristen fraktionslose Abgeordnete im Parlamentsalltag ein mehr oder weniger randständiges Dasein (s.o.), vermag allein das Rederecht ihnen ein gewisses Maß an Sichtbarkeit und damit bestenfalls Wirksamkeit zu verschaffen. Das Stimmrecht ist zwar der unentziehbare zentrale Kernbestandteil der Mitwirkungsbefugnisse, aber das Parlament ist in aller Regel zur Mehrheitsfindung nicht auf die Stimmen fraktionsloser Abgeordneter angewiesen, mit der Stimmabgabe selbst vermögen diese keinen maßgeblichen Einfluss auf die parlamentarischen Entscheidungen auszuüben. Das wird regelmäßig zwar auch für die Wortbeiträge der fraktionslosen Abgeordneten gelten. Aber das Rederecht dient – anders als das Stimmrecht – nicht dazu, letztverbindlich und abschließend dem Mehrheitswillen Ausdruck zu verschaffen, sondern eben der vorgelagerten Verhandlung dessen, was letztlich als Mehrheitswille gelten soll.

Als Repräsentationsorgane des Volkes sind Parlamente zur Herstellung politischer Kommunikation verpflichtet³⁶, deren wesentlicher Bestandteil die Öffentlichkeit der Verhandlungen ist, die für den Bundestag in Art. 42 Abs. 1 GG und für den Niedersächsischen Landtag in Art. 22 Abs. 1 S. 1 Nds.Verf. verfassungs-

³⁵ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (353 ff.).

³⁶ Leo Kießler, Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation (§ 36), in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin 1989, § 36 Rn. 1 f.

kräftig verbürgt ist. Die öffentliche Plenardebatte ist darauf gerichtet, „die parlamentsinternen Willensbildungsprozesse für die Bürger durch öffentlichen Kontakt und Darlegung transparent, nachvollziehbar und damit kritisierbar zu machen“³⁷. Zwar werden die Entscheidungen letztlich stets von der Mehrheit der Vertreter getroffen. Doch das im demokratischen Prinzip wurzelnde Gebot parlamentarische Minderheiten zu schützen sowie das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition beinhalten nicht, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren³⁸. Wohl aber muss die Minderheit Gelegenheit haben, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen³⁹. In diesem Sinne sind öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, die öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus⁴⁰.

Mag den Vorstellungen, Anregungen und der Kritik der fraktionslosen Abgeordneten auch innerparlamentarischer Einfluss üblicherweise versagt sein, ertrotzen sie sich in der Debatte gleichwohl oftmals Reaktionen und können bei Vertretern gegenteiliger Ansichten Rechtfertigungsdruck erzeugen, um die für sie sprechenden maßgeblichen Gesichtspunkte und Argumente öffentlich zu verteidigen. Letztlich ist im innerparlamentarischen Bereich die Rede die einzige Chance der fraktionslosen Abgeordneten, ihre Mandatsausübung auch öffentlichkeitswirksam werden zu lassen.

Für die zeitliche Steuerung von Sachdebatten ist eine nähere Ausgestaltung und auch Begrenzung der Redezeiten im Interesse der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlamentes zwar unerlässlich. Angesichts der Bedeutung des Rederechts für die Mandatsausübung insbesondere der fraktionslosen Abgeordneten, haben diese allerdings bei der den Erfordernissen eines geordneten Geschäftsgangs Rechnung tragenden Redezeitverteilung einen Anspruch auf eine angemessene, insbesondere auf die Schwierigkeit des Verhandlungsgegenstandes und die Gesamtdauer der Aussprache Bedacht nehmende Redezeit, wobei auch Berücksichtigung finden kann, ob er gleichgerichtete politische Ziele wie andere fraktionslose Mitglieder des Bundestages verfolgt und sich damit auch für diese äußert⁴¹. Wegen eines Verstoßes gegen das damit verbundene Gebot der Einzelfallprüfung erklärte schon der VerfGH Berlin eine Regelung der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin für verfassungswidrig, wonach fraktionslosen Abgeordneten eine starre dreiminütige Redezeit pro Tagesordnungspunkt zugeteilt

³⁷ Jürgen Wolters, *Der Fraktions-Status*, 1996, S. 241.

³⁸ Vgl. BVerfGE 2, 1 (12 f.); 44, 308 (321).

³⁹ BVerfGE 70, 324 (363); 44, 308 (316 f.).

⁴⁰ BVerfGE 70, 324 (355).

⁴¹ BVerfGE 80, 188 (LS 5, 228 f.); zu der sich aus dem Erfordernis eines geordneten Geschäftsgangs ergebenden Redezeitbeschränkung s. bereits BVerfGE 10, 4 (12 ff.).

worden war⁴². Der Niedersächsische Landtag hatte demgegenüber zwar die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter nicht pauschal für alle Angelegenheiten beschränkt, wollte diesen aber speziell für sog. „Aktuelle Stunden“ das Rederecht ganz entziehen. Zu Recht schob der Niedersächsische Staatsgerichtshof dieser Praxis einen Riegel vor.

Die Möglichkeit, mit dem Debattenformat der Aktuellen Stunde Themen der öffentlichen Auseinandersetzung zu bestimmen, ist nicht nur in der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtags⁴³, sondern auch im Bundestag⁴⁴ und in allen anderen Landesparlamenten⁴⁵ den Fraktionen oder zumindest einem bestimmten Quorum von Abgeordneten vorbehalten. Aktuelle Stunden zielen darauf, eine öffentliche politische Auseinandersetzung über ein aktuelles politisches Ereignisses zu führen und Regierungshandeln (oder -unterlassen) politisch zu bewerten. Die kurzfristig anzuberaumenden Debatten sind besonders lebhaft, bringen pointiert die kontroversen politischen Ansichten zu dem Thema der Aussprache, die unterschiedlichen Bewertungen von Sachverhalten und die verschiedenen dazu vertretenen Lösungsansätze zum Ausdruck. In diesem Debattenformat ist Kritik an der Regierungspolitik besonders öffentlichkeitswirksam⁴⁶. Diese besondere Form der Aussprache ohne Beschlussziel betont den Charakter des Parlamentes als „Forum für Rede und Gegenrede“⁴⁷, bietet zugleich aber dem einzelnen Abgeordneten allein mit dem parlamentarischen Rederecht die Möglichkeit zur aktiven Teilhabe, das deshalb auch durch das freie Mandat garantiert ist⁴⁸ und nicht schlechthin entzogen werden darf.

Zu Recht hat daher der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Auslegungs- und Anwendungspraxis der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages für verfassungswidrig erklärt, die dem Fraktionsvorbehalt für die Beantragung einer aktuellen Stunde und der Regelung zur Redezeitverteilung auf die Fraktionen in

⁴² VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – VerfGH 151/20, 151 A/20, in: BeckRS 2020, 35915, Rn. 22 ff.; zusammenfassend Sascha Wolf, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Parlamentsrecht, in: MIP 2021, 83 (89).

⁴³ § 49 Abs. 1 S. 1 GOLT Nds.

⁴⁴ § 106 Abs. 1 GOBT i.V.m. Anlage 5 GOBT.

⁴⁵ § 59 Abs. 1 S. 1 GOLT Baden-Württemberg; § 65 Abs. 1 S. 1 GOLT Bayern; § 52 Abs. 1 S. 1 GOAbgeordnetenhaus Berlin; § 60 Abs. 1 GOLT Brandenburg; § 25 Abs. 1 GOBürgerschaft Bremen; § 22 Abs. 1 S. 1 GOBürgerschaft Hamburg; § 32 Abs. 1 GOLT Hessen; § 66 Abs. 1 S. 1 GOLT Mecklenburg-Vorpommern; § 95 Abs. 1 S. 1 GOLT Nordrhein-Westfalen; § 101 Abs. 1 S. 1 GOLT Rheinland-Pfalz; § 57 Abs. 1 S. 1 GOLT Saarland; § 55 Abs. 1 S. 1 GOLT Sachsen; § 46 Abs. 1 S. 1 GOLT Sachsen-Anhalt; § 32 Abs. 1 GOLT Schleswig-Holstein; § 93 Abs. 1 S. 1 GOLT Thüringen.

⁴⁶ Näher dazu *Ulrike Schmidt*, Die Aktuelle Stunde als Kontrollinstrument: besteht eine Äußerungspflicht der Landesregierung?, Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, 2009, S. 5 f., <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52495-6>.

⁴⁷ S. schon BVerfGE 10, 4 (13).

⁴⁸ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (357); s. auch ThürVerfGH, Urteil vom 6.7.2022 – VerfGH 39/21, in: NVwZ-RR 2022, 745 (746).

§ 49 GOLT Nds. ein Vorrang- und Spezialitätsverhältnis zu der grundsätzlichen Regelung zur Rededauer in § 71 Abs. 1 S. 3 GOLT Nds. entnehmen wollte, wonach auch für fraktionslose Mitglieder des Landtages Redezeiten festzusetzen sind, wenn Fraktionen Redezeiten zugeteilt werden. Die durch das freie Mandat garantierten Mitwirkungsbefugnisse der fraktionslosen Abgeordneten stehen einem solchen Verständnis der Geschäftsordnung entgegen, § 49 kann § 79 Abs. 1 S. 3 GOLT Nds. nicht verdrängen, beide Normen müssen vielmehr nebeneinander zur Anwendung gelangen.

Dabei hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof auch nicht die Augen vor den Herausforderungen verschlossen, denen sich der Niedersächsische Landtag bei der Organisation der parlamentarischen Abläufe angesichts der außergewöhnlich großen Anzahl fraktionsloser Abgeordneter (dazu schon oben I.) gegenüber sah⁴⁹. Da ein Entzug des Rederechts allerdings verfassungswidrig ist, kann einem Ausfern der Debatte allein durch eine Begrenzung der Redezeiten entgegengetreten werden. Bei der Ausgestaltung der Rededauer muss dann aber darauf geachtet werden, dass die parlamentarische Rede ihrem Zweck genügen kann, die politische Position der redenden Person zum jeweiligen Beratungsgegenstand unter Auseinandersetzung mit den anderen politischen Positionen deutlich hervortreten zu lassen⁵⁰. Für eine insgesamt kurze Debatte im Rahmen einer Aktuellen Stunde, in der es „nicht um komplizierte politische Details geht“, legte der Staatsgerichtshof sich in Ansehung der tatsächlichen Verhältnisse auf eine Untergrenze für die Rededauer von einer Minute fest, in der ein Abgeordneter sein verfassungsmäßiges Rederecht noch ausüben können soll⁵¹.

Davon kann aber wohl nur dann auszugehen sein, wenn es sich tatsächlich um eine besonders „unkomplizierte“ Angelegenheit handelt. Für einen deutschen Sprecher ist ein Wert zwischen 90 und 120 Wörter pro Minute im Referenzbereich eines normalen Sprechtempos⁵². Um dieser Sprachrate einen Kontext zu geben: Ein sehr geübter Redner wird den aus 145 Wörtern (ohne Fußnoten) bestehenden vorstehenden Absatz dieses Textes in einer Minute (sehr schnell und wenig Zuhörerfreundlich) vortragen können, aber in dieser Zeit dann eben auch nur eine sehr begrenzte Anzahl an Informationen vermitteln können.

⁴⁹ Ein „zahlenmäßig relativ bedeutsamer Personenkreis“, der eine besondere Herausforderung für die Einordnung in die Redeordnung darstellt, ist nach *Ferdinand Wollenschläger*, *Parlamentarische Redezeitordnung und fraktionslose Abgeordnete*, 2022, S. 11, schon bei dem im Bayerischen Landtag mit fünf von insgesamt 205 Abgeordneten erreichten Anteil von 2,4 % gegeben, der damit sogar noch weit unter dem Anteil von 8,03 % im Niedersächsischen Landtag liegt.

⁵⁰ VerfGH Berlin, Beschluss vom 16.12.2020 – VerfGH 151/20, 151 A/20, in: BeckRS 2020, 35915, Rn. 24; auf diesen Maßstab nahm der Niedersächsische Staatsgerichtshof ausdrücklich Bezug.

⁵¹ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (LS 5, 359).

⁵² Vgl. <https://eiert-akademie.com/blog/sprechgeschwindigkeit/>.

Eine dermaßen restriktive Verteilung von Redezeiten steht unter dem Vorbehalt, dass das Debattenformat selbst schon eine entsprechend restriktive Festlegung der für alle zur Verfügung stehenden Gesamtredezeit rechtfertigen kann. Dies mag bei „Aktuellen Stunden“, die kurze und prägnante Debatten zu aktuellen politischen Fragen ermöglichen sollen⁵³, im Allgemeinen der Fall sein. Ob eine lediglich einminütige Redezeit der Schwierigkeit und Komplexität des Themas angemessen ist, bleibt aber eine Frage des Einzelfalls. Zwar attestierte der Niedersächsische Staatsgerichtshof der in § 49 Abs. 2 S. 1 GOLT Nds. enthaltenen Regelung, wonach bei einer Aktuellen Stunde Redezeit im Umfang von fünf Minuten für jede Fraktion als Richtwert gelten und hinreichend sein soll, sich im Rahmen des parlamentarischen Gestaltungsspielraumes zu halten. Die sich daran orientierende Festsetzung der Gesamtredezeit ist allerdings nur verfassungskonform, soweit unter gleichzeitiger Anwendung des § 71 Abs. 1 GOLT Nds. auch Redezeiten für fraktionslose Abgeordnete hinzugerechnet werden und – sofern es die tatsächlichen Umstände des Einzelfalls erfordern – auch von der Abweichungsklausel in § 99 GOLT Nds. Gebrauch gemacht und die Gesamtredezeit erhöht wird⁵⁴.

Bei diesen Feststellungen hätte es der Niedersächsische Staatsgerichtshof belassen können und auch sollen. Die Frage, in welcher Weise die Redeordnung dem verfassungsrechtlich Notwendigen Rechnung trägt, ist im Erstzugriff der Gestaltungsfreiheit des Landtags überantwortet. Dabei liegt es auch in seiner Verantwortung, darüber zu entscheiden, ob das Debattenformat der „Aktuellen Stunde“ generell auch in seiner zeitlichen Dimension dem Begriff mehr entsprechen soll, als es nach der bisherigen Praxis der Fall war, die zuletzt bei nur vier Fraktionen im Landtag die Gesamtdauer der Aussprache auf nur 20 Minuten begrenzte.

Wenn unter diesen Voraussetzungen tatsächlich eine große Anzahl fraktionsloser Abgeordneter zu einfachen Sachverhalten sprechen will, ist nicht auszuschließen, dass eine einminütige Redezeit noch als verfassungskonform gelten kann. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof erzeugt mit seinem sogar in die Leitsätze aufgenommenen „Minuten-Obiter Dictum“ aber durch fehlende Kontextualisierung unnötigerweise den Eindruck, dass eine dermaßen knapp bemessene Redezeitverteilung an Fraktionslose Allgemeingültigkeit beanspruchen könnte, die ihr aber nach den Entscheidungsgründen nicht zukommt und auch nicht zukommen kann.

Mögen die politischen Gestaltungsmöglichkeiten des fraktionslosen Abgeordneten auch insgesamt betrachtet verschwindend gering sein, so ist er keinesfalls rechtlos und darf es verfassungsrechtlich auch nicht sein. Jede Beschränkung der parlamentarischen Rechtsstellung der Abgeordneten, auch und gerade der fraktionslosen, ist rechtfertigungsbedürftig und bedarf einer Abwägung der kollidierenden Rechtsgüter im Einzelfall.

⁵³ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (355).

⁵⁴ NdsStGH, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22, in: MIP 2022, 348 (359).

Zwei Stiftungen für den Kanzler der Einheit

Eine Betrachtung des Phänomens der Politikergedenkstiftungen des Bundes

Frederik Orłowski¹

A. Einleitung

Am 28. September 1978 betrat der 8. Deutsche Bundestag „erinnerungspolitisches Neuland.“² Alles nahm seinen Lauf, als Bundestagspräsident *Karl Carstens* (CDU) Punkt 10 der Tagesordnung aufrief, unter Beifall aller Fraktionen die „Mitglieder der Familie Adenauer und der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus“ herzlich begrüßte und sodann das Wort dem noch jungen Abgeordneten *Gerd Langguth* (CDU) erteilte, der seine im Plenum versammelten Kollegen eindringlich davor warnte, dass „wir“ in der Gefahr seien, „ein geschichtsloses Land zu werden.“³ Hieran an schlossen sich fünf weitere Redner, unmittelbar auch die zweite und dritte Lesung, ehe nur wenige Augenblicke später der Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung einer Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus einstimmig⁴ Gesetz geworden war. Geboren war die erste Politikergedenkstiftung des Bundes.

Am 27. September 2022, mithin fast auf den Tag genau 48 Jahre später, nahm schließlich die siebte und damit jüngste Politikergedenkstiftung des Bundes, die Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung, im Rahmen einer feierlichen Eröffnungsveranstaltung⁵ in der Französischen Friedrichstadtkirche in Berlin Mitte offiziell ihre Arbeit auf. Was dabei bemerkenswert ist: Einmal ungeachtet der jahreszeitlichen Überschneidungen bestehen zwischen beiden Politikergedenkstiftungen des Bundes, insbesondere unter Hinzuziehung der übrigen fünf bereits existierenden Stiftungen, gewichtige Unterschiede. Verfolgten 1978 die Nachfahren

¹ Frederik Orłowski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Kunst- und Kulturrecht (Prof. Dr. Sophie Schönberger) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² So schon *Corinna Franz*, Von einer Pilgerstätte zum Ort der Demokratiegeschichte. Ein Blick in die Geschichte der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, in: Lüdicke (Hrsg.), *Deutsche Demokratiegeschichte*, Berlin 2020, S. 91 (91): „Mit ihrer (der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus [F.O.]) Gründung 1967 betrat der Bund erinnerungspolitisches Neuland und schuf erstmals einen Ort, an dem sich die erfolgreiche demokratische Staatsneugründung materialisierte.“

³ BT-Plenarprotokoll 8/107, S. 8424 (8424 f.). *Langguth* griff damit eine Wendung auf, die nur wenige Tage zuvor Bundespräsident *Walter Scheel* schon auf dem Deutschen Historikertag verwendet hatte (s. *ders.*, Was wir aus der Geschichte lernen müssen, FAZ Nr. 213 v. 23.9.1976, S. 6).

⁴ BT-Plenarprotokoll 8/107, S. 8424 (8429).

⁵ Siehe hierzu etwa den Bericht von *Johannes Leithäuser*, Merkel und Merz reden, FAZ Nr. 204 v. 2.9.2022, S. 5.

Adenauers die Gründung „ihrer“ Gedenkstiftung zunächst gebannt von der Zuschauertribüne aus und gestalteten sodann über Jahrzehnte und sogar bis in die Gegenwart hinein das Wirken der Stiftung aktiv über ihre Mitgliedschaft in den Stiftungsorganen, steht im größtmöglichen Kontrast dazu die zweite Ehefrau und Alleinerbin *Helmut Kohls*, *Maiko Kohl-Richter*, die nicht nur nicht in die Organisation der Stiftung eingebunden ist, stattdessen aber pünktlich zum 1. Oktober 2022, den 40. Jahrestag der Wahl ihres Mannes zum Kanzler der Bundesrepublik Deutschland, per offenem Brief gegenüber dem Stiftungskuratoriumsvorsitzenden *Volker Kauder* ihre Ankündigung erneuerte, „auch noch gegen diese Stiftung Klage einreichen (zu müssen).“⁶ Darüber hinaus löste Ende der 1970er-Jahre die Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus (in der Rechtsform einer Stiftung des öffentlichen Rechts) eine nach dem Tod von *Konrad Adenauer* errichtete Stiftung bürgerlichen Rechts ab,⁷ sodass seither nur eine Stiftung dem Andenken *Adenauers* dient. Anders im Fall *Kohl*, ließ dessen Ehefrau doch parallel zur Konstituierung der Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung in das Vereinsregister ihrer und des Kanzlers (Wahl-)Heimatstadt kurzerhand den Helmut-Kohl-Stiftung e.V. eintragen, mithin zwar keine Stiftung, aber immerhin ein eingetragener Verein, der sich als Stiftung geriert.⁸ Alles in allem ist eingedenk dessen, dass *Helmut Kohl* zuallererst als Kanzler der Einheit in die Geschichtsbücher eingehen wird, nicht ohne Ironie, dass ausgerechnet sein Andenken nunmehr auf zwei „Stiftungen“ verteilt liegt.

Dieser summarische Vergleich zwischen der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus und der Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung führt auf juristisches Terrain, das in den zurückliegenden fünf Jahrzehnten nahezu unerforscht geblieben ist. Dieser blinde Fleck ist einerseits zwar dadurch erklärbar, als dass die Stiftung des öffentlichen Rechts als Ganzes lange Zeit kaum Gegenstand von juristischem Interesse gewesen ist,⁹ andererseits aber auch überraschend, räumt der Bundeshaushaltsplan für 2022 allen Politikergedenkstiftungen des Bundes doch ein Budget von mehr als 16 Millionen EUR ein.¹⁰ Darüber hinaus eröffnet dieser besondere Stiftungstypus eine Vielzahl spannender Rechtsfragen, die allesamt den

⁶ Brief von *Maiko Kohl-Richter* an *Volker Kauder* zum 1.10.2022, S. 2, https://www.helmut-kohl.de/pdf/Brief_an_Kuratoriumsvorsitzenden_BK-HK-Stiftung_v_27-9-zum-01-10-2022.pdf [18.10.2022].

⁷ Vgl. BT-Drs. 8/1230, S. 5.

⁸ Land Rheinland-Pfalz, Amtsgericht Ludwigshafen am Rhein (Ludwigshafen), Registernummer: VR 61400.

⁹ Ähnlich etwa *Sarah Alscher*, Die Stiftung des öffentlichen Rechts, München 2006, S. 1: „Die wissenschaftliche Erörterung der öffentlich-rechtlichen Stiftung ist jedoch eher dürftig.“

¹⁰ Bundeshaushaltsplan 2022, Einzelplan 04 (Bundeskanzler und Bundeskanzleramt), S. 79 (Kapitel 0453 [Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien], Ausgaben-Tgr. 06 [Pflege des Geschichtsbewusstseins], Titel 685 61 – Institutionelle Förderung/Zuschüsse an Einrichtungen gem. § 26 Abs. 3 BHO, 1.2. Einrichtungen zur Erinnerung an bedeutende Politiker), <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/soll/BHH%202022%20gesamt.pdf> [18.10.2022].

sensiblen Bereich der Erinnerungspolitik und damit ein Fundament eines demokratischen Gemeinwesens berühren. Dementsprechend überblickt der Beitrag im Folgenden zunächst das Recht der Politikergedenkstiftungen des Bundes und stellt dabei ausgewählte Rechtsprobleme näher dar (B.), ehe im Anschluss die Grenzen dieses Stiftungsmodells diskutiert werden (C.). Insgesamt wird dabei zu zeigen sein, dass die Politikergedenkstiftungen des Bundes durch ihren Zweckzuschnitt zwar eine Lücke im Dialog von Staat und Gesellschaft schließen, zugleich aber auch Risiken bergen, die durch die gewählte Rechtsform nur bedingt aufgefangen werden können.

B. Das Recht der Politikergedenkstiftungen des Bundes

Formal betrachtet ist die „Politikergedenkstiftung des Bundes“ weder ein legal definierter Tatbestand noch ein Rechtsbegriff in dem Sinne, als dass er überhaupt in (materiellen) Gesetzen des Bundes Verwendung finden würde. Ungeachtet der fehlenden gesetzlichen Implementierung werden unter dem Begriff der Politikergedenkstiftung des Bundes gemeinhin sieben Stiftungen des öffentlichen Rechts zusammengefasst, die „an die jüngere deutsche Geschichte und an bedeutende deutsche Staatsmänner [...] erinnern“,¹¹ namentlich (in alphabetischer Reihenfolge): *Konrad Adenauer* (Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus), Fürst *Otto von Bismarck* (Otto-von-Bismarck-Stiftung), *Willy Brandt* (Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung), *Friedrich Ebert* (Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte), *Helmut Kohl* (Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung), *Theodor Heuss* (Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus) und *Helmut Schmidt* (Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung).

Vorweg sei auch noch ergänzt, dass die Politikergedenkstiftungen des Bundes trotz thematischer und phonetischer Nähe sowie Überschneidungen bei der Wahl der namensgebenden Personen insgesamt von den parteinahen Stiftungen unterschieden werden müssen. Parteinahe Stiftungen sind im Unterschied zu den Politikergedenkstiftungen des Bundes der Rechtsprechung bereits bekannt,¹² in den zurückliegenden Jahrzehnten wiederholt Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Forschung¹³ gewesen und bezwecken zuallererst politische Bildungsarbeit,

¹¹ Mit diesen Worten informiert die Bundesregierung auf ihrer offiziellen Homepage über die Tätigkeit der Stiftungen, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/aufarbeitung-und-gedenken/politikergedenkstiftungen> [18.10.2022].

¹² Zuletzt etwa BVerfG, Beschl. v. 28.7.2022 – 2 BvE 3/19 –, juris.

¹³ Monographisch *Holger Klaassen*, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, Marburg 2016; *Vincent Fabian Bargon*, Tendenzunternehmen „zweiter Klasse“, Baden-Baden 2015; *Ulrich Heisterkamp*, Think Tanks der Parteien?, Wiesbaden 2014; *Manfred Born*, Parteinahe Stiftungen: Stiftung oder Partei?, Stuttgart 2007; *Jörg Geerlings*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, Berlin 2003; *Heike*

wobei die verschiedenen parteinahen Stiftungen im Gegensatz zu den Politikergedenkstiftungen des Bundes ausdrücklich einer einzigen politischen Partei nahe stehen. Außerdem ist, um bereits einen weiteren Unterschied zu benennen, die Bezeichnung parteinahe Stiftung anders als bei den Politikergedenkstiftungen des Bundes insoweit irreführend, als dass mit Ausnahme der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (Stiftung bürgerlichen Rechts [FDP]) sämtliche parteinahen Stiftungen gar keine Stiftungen, sondern eingetragene Vereine (Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. [CDU], Hanns-Seidel-Stiftung e.V. [CSU], Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. [SPD], Heinrich-Böll-Stiftung e.V. [Bündnis 90/Die Grünen], Rosa-Luxemburg-Stiftung Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V. [Die Linke] sowie Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. [AfD]) sind.

Die formalen Unschärfen des Begriffes Politikergedenkstiftung des Bundes sowie die drohende Verwechslungsgefahr vorangestellt, widmet sich der folgende Abschnitt nunmehr dem Recht der Politikergedenkstiftungen des Bundes und untersucht hierbei die vier Komplexe Gesetzgebungskompetenz (I.), Stiftungszweck (II.), Rechtsform und Finanzierung (III.) sowie die gewählten Organisationsformen (IV.). In einem ersten Zwischenergebnis (V.) wird sodann noch einmal die Unterscheidung von parteinaher Stiftung und Politikergedenkstiftung des Bundes aufgegriffen, wird sich doch zeigen, dass beide Stiftungstypen trotz aller Unterschiede möglicherweise zumindest in Teilen identischen verfassungsrechtlichen Rechten und Pflichten unterliegen.

I. Gesetzgebungskompetenz

Am Anfang der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus wie auch der übrigen sechs Politikergedenkstiftungen des Bundes war ein vom Bund beratenes und verabschiedetes Bundesgesetz (etwa das Gesetz über die Errichtung einer Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus [AdenauerHStiftG] und zuletzt das Gesetz über die Errichtung einer Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung [HKohlStiftG]), das zugleich auch den Stiftungsakt der jeweils neuerrichteten Stiftung darstellt. Sämtliche Politikergedenkstiftungen des Bundes sind folglich durch Bundesgesetz errichtet worden, was somit rein tatsächlich nahelegt, dass der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Verabschiedung der bisher sieben Politikergedenkstiftungsgesetze innehat.

Mag die Gründung, beispielsweise der Stiftung Bundeskanzler [sic!]-Adenauer-Haus wie zuletzt auch der Bundeskanzler [sic!]-Helmut-Kohl-Stiftung eigentlich

Merten, Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht, Baden-Baden 1999. Eine Übersicht über die aktuellen Probleme und den nach wie vor bestehenden Reformbedarf findet sich bei *dies.*, Ist- und Soll-Zustand der Parteistiftungsfinanzierung. Ein Beitrag zur Ordnung des Parteienrechts, in: Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, FS für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019, S. 395 ff.

bereits auf den ersten Blick qua namensgebendem Regierungsamt statt den Ländern allein dem Bund zuzuordnen sein, hält demungeachtet das Grundgesetz in seinem Abschnitt über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern für die Errichtung einer Politikergedenkstiftung gerade keinen geschriebenen Kompetenztitel bereit. Dieses Fehlen einer geschriebenen Gesetzgebungskompetenz des Bundes bedeutet freilich keinen Automatismus dergestalt, dass nunmehr sämtliche Politikergedenkstiftungen des Bundes kompetenzwidrig durch Bundesgesetz errichtet worden wären. Vielmehr war sich der Bundesgesetzgeber dieses Mangels bereits im Prozess der Gründung der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus bewusst und bemühte deshalb unter Rückgriff auf die einschlägige Judikatur des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 3, 407 [422]) eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhang.¹⁴ Diese, von einem verfassungsrechtlichen Standpunkt aus betrachtet im Übrigen auch nicht zu beanstandende, Aktivierung der Rechtsfigur der Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang¹⁵ machte in den folgenden Jahrzehnten wiederum insoweit Schule, als dass nunmehr, teils sogar bei ausdrücklicher Benennung des Präzedenzfalls der Gründung der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, hierauf bei der Verabschiedung der Stiftungsakte sämtlicher Politikergedenkstiftungen rekuriert worden ist.¹⁶ Umso mehr irritiert es deshalb, dass die Bundesregierung 2016 im Rahmen ihrer Begründung einer Novelle des 1996 verabschiedeten Gesetzes über die Errichtung einer Otto-von-Bismarck-Stiftung (BismStiftG) erstmals hiervon abgewichen ist und davon ausging, dass die Gesetzgebungskompetenz für dieses Änderungsgesetz „[...] nach Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes auch ohne ausdrückliche Zuständigkeitsregelung kraft Natur der Sache dem Bund“ zukomme.¹⁷ Dabei ist allerdings zu beachten, dass Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG bereits dem Wortlaut nach eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes „nicht etwa selbst schafft, sondern voraussetzt („[...] für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, [...]“), sodass es – wie erst jüngst auch wieder durch die Begründung des Gesetzes über die Errichtung einer Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung faktisch unter Beweis ge-

¹⁴ BT-Drs. 8/1230, S. 6.

¹⁵ Siehe zu den Voraussetzungen einer Kompetenz kraft Sachzusammenhang im Einzelnen etwa *Christoph Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 9. Aufl. München 2021, Art. 70 Rn. 42 ff. m.w.N. Speziell zur Kompetenzzuweisung an den Bund im Fall der Stiftungen des öffentlichen Rechts *Michael Kilian/Erwin Müller*, Stiftungen des öffentlichen Rechts, in: Werner/Saenger/Fischer (Hrsg.), Die Stiftung, 2. Aufl. Baden-Baden 2019, § 41 Rn. 1 ff. Einzig bei der Verabschiedung des BismStiftG hatte allerdings der Bundesrat im Rahmen einer Entschließung Bedenken geäußert, dürften durch die Errichtung dieser Stiftung den Ländern doch keine Nachteile bei der Kulturförderung durch den Bund entstehen (BR-Drs. 400/97).

¹⁶ BT-Drs. 10/625, S. 4 (*Ebert*); BT-Drs. 12/5916, S. 4 (*Heuss*); BT-Drs. 12/7880, S. 4 (*Brandt*); BT-Drs. 13/3639, S. 4 (*Bismarck*); BT-Drs. 18/8858, S. 7 (*Schmidt*) und zuletzt BT-Drs. 19/28790, S. 7 (*Kohl*).

¹⁷ BT-Drs. 18/8497, S. 6.

stellt worden ist – unverändert dabei bleibt, dass dem Bund die (ungeschriebene) Gesetzgebungskompetenz allein Kraft Sachzusammenhang zukommt.

II. Stiftungszweck

Die Sherpa-Funktion des im Herbst 1978 verabschiedeten AdenauerHStiftG beschränkt sich allerdings nicht nur auf die Festlegung des einschlägigen Gesetzgebungskompetenztitels, sondern erstreckt sich zugleich auch auf den Zweck der Politikergedenkstiftungen des Bundes. Denn der Kern des Zwecks sämtlicher Politikergedenkstiftungen des Bundes ist seit 1978 stetig wiederkehrend, und insoweit sogar wortgleich, die Wahrung des „Andenkens“ des jeweiligen Namenspatrons. Unterschiede zwischen den verschiedenen Politikergedenkstiftungsgesetzen tun sich dadurch mit Blick auf ihren Kernzweck allein bei der Wahl der Worte auf, mit denen die Lebensleistung des jeweiligen Politikers, dem mittels der Stiftung gedacht werden soll, umrissen wird. Nur zwei Beispiele: Lässt etwa der Zweck der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus („[...] das Andenken an das Wirken des Staatsmannes Konrad Adenauer für Freiheit und Einheit des deutschen Volkes, für Europa, für Verständigung und Versöhnung unter den Völkern zu wahren [...]“)¹⁸ Adenauers Verdienste um die Gründung der Bundesrepublik Deutschland durchblitzen, legt im Unterschied dazu jüngst das HKohlStiftG („[...] das Andenken an das politische Wirken Dr. Helmut Kohls für Freiheit und Einheit des deutschen Volkes, für den Frieden in der Welt, für die Versöhnung mit den europäischen Nachbarstaaten und die europäische Integration zu wahren [...]“)¹⁹ den Fokus unverkennbar auf das nicht weniger bedeutsame historische Ereignis der deutschen Wiedervereinigung.

Auf einer Makroebene bildet im Ergebnis also das in einen „persönlichen“ historischen Kontext gebettete Andenken den Kernzweck sämtlicher Politikergedenkstiftungen des Bundes. Betrachtet man nunmehr die in Gesetzesform gegossenen Stiftungszwecke allerdings noch genauer, fügt also der Makro- zusätzlich noch eine Mikroebene hinzu, so kann der den Stiftungstypus der Politikergedenkstiftung des Bundes formende Zweck fernerhin in drei Einzelelemente, ein personales, ein historisch-edukatives sowie ein wissenschaftlich-politisches Element,²⁰ aufgespalten werden.

Ist dabei das personale Element wiederum kongruent mit dem Kernzweck, sprich dem in einen „persönlichen“ historischen Kontext gebetteten „Andenken“, steht das historisch-edukative Element seinerseits maßgeblich für die Verknüpfung von Geschichte, öffentlichem Amt und „Person hinter dem Amt“ (technisch: dem

¹⁸ § 2 Abs. 1 Nr. 1 AdenauerHStiftG.

¹⁹ § 2 Abs. 1 HKohlStiftG.

²⁰ So schon *Frank Grootens/Frederik Orlowski*, Sie haben ihm ein Denkmal gebaut, VerfBlog v. 12.5.2021, <https://verfassungsblog.de/sie-haben-ihm-ein-denkmal-gebaut/> [18.10.2022].

Amtswalter) sowie „persönlichem Substrat“ (reichend von Archivgut bis hin zu einem Privatwohnsitz) im Gesamtgefüge einer einzigen Stiftung.

Dieser Spagat, für den also zuallererst das historisch-educative Element steht, lässt sich wiederum in Teilen auch am Beispiel des HKohlStiftG aufzeigen, bemüht sich die Stiftung doch unter anderem auch darum, „einen Beitrag zum Verständnis der Zeitgeschichte und der weiteren Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland [...] zu leisten“ sowie die „Einrichtung und (den) Betrieb eines Helmut-Kohl-Zentrums als öffentlich zugängliche Erinnerungsstätte in Berlin, das im Rahmen des Stiftungszwecks eine ständige zeitgeschichtliche Ausstellung errichtet und pflegt, Sonderausstellungen und Veranstaltungen durchführt sowie wissenschaftliche Arbeitsmöglichkeiten bietet“²¹ (historisch-educatives Element). Zugleich offenbart die Analyse des historisch-educativen Elements im Stiftungsakt der Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung allerdings auch eine Besonderheit dieser Stiftung, kann sie gegenüber ihren Besuchern als direkte Konsequenz der noch immer andauernden (Rechts-) Streitigkeiten mit der Witwe *Kohls* und im Unterschied etwa zum Primus, der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, mit keinem „persönlichem Substrat“, also weder einem „Kanzlerhaus“ bzw. „bungalow“ noch eigenem Archivgut aufwarten.

Das wissenschaftlich-politische Element steht schließlich für die dritte und somit noch fehlende Stimme im Kanon der Einzelelemente, der den Zweck und somit die Eigenart des Stiftungstypus Politikergedenkstiftung des Bundes zum Klingen bringt. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass wie schon das historisch-educative auch das wissenschaftlich-politische Element für den Stiftungstypus Politikergedenkstiftung des Bundes nicht konstitutiv ist. Mehr noch: Es handelt sich um ein Element, das erst durch die Gründung der Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung, also der sechsten Politikergedenkstiftung des Bundes, Eingang in das Recht der Politikergedenkstiftungen gefunden hat und nahezu wortgleich auch im HKohlStiftG wiederaufgegriffen worden ist. Konkret stehen im Fall der jüngsten Stiftungsgründung die § 2 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 HKohlStiftG für das wissenschaftlich-politische Element, wonach der Erfüllung des Stiftungszwecks folgende Maßnahmen dienen: „Regelmäßiges Wirken wie die Organisation und Durchführung von Veranstaltungen in der Hauptstadt Berlin und an anderen Orten als dem Stiftungssitz,“ die „Forschung und Förderung wissenschaftlicher Arbeiten sowie Veröffentlichungen im Sinne des Stiftungszwecks, insbesondere unter Berücksichtigung von zukunftsgerichteten Fragestellungen“ sowie die „Förderung der Zusammenarbeit mit anderen nationalen und internationalen Einrichtungen, soweit sie dem Stiftungszweck dient“ (wissenschaftlich-politisches Element).

Diesen, hier als wissenschaftlich-politisches Element betitelten Tatbestand hat im Übrigen auch *Maïke Kohl-Richter* in ihrem eingangs erwähnten Brief zum

²¹ § 2 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1 HKohlStiftG.

1. Oktober 2022, gerichtet an den Kuratoriumsvorsitzenden *Kauder*, aufgegriffen. Konkret schrieb *Kohl-Richter* an *Kauder*: „Die Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung enthält darüber hinaus – anders als alle vor 2015 errichteten Kanzlergedenkstiftungen (erstmalig eingeführt mit der Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung im Jahr 2015) – eine grundlegende Änderung des Aufgabenkatalogs. Sie will über die eigentliche Erinnerungsarbeit hinaus auch mit Helmut Kohls Namen verbundene, politische Analysen zu aktuellen Ereignissen und Entwicklungen abgeben – Analysen, die mit Helmut Kohls Namen untrennbar verbunden werden, aber zu denen Helmut Kohl sich naturgemäß gar nicht mehr äußern kann. Das schließt auch politische Auftragsarbeiten in seinem Namen für die CDU, andere Parteien, den Bundestag, die jeweilige Regierung und sonstige Dritte ein.“²²

Ungeachtet der Tatsache, dass die Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung nicht schon 2015, sondern erst durch Bundesgesetz von Oktober 2016 und mit Wirkung zum 1. Januar 2017 gegründet worden ist (vgl. § 14 HSchmidtStiftG), ist *Kohl-Richter* darin zuzustimmen, dass in dieser Maßnahmenbeschreibung fürwahr eine „grundlegende Änderung“ zu erkennen ist. Dementsprechend ist der ebenfalls schon zu Eingang dieses Beitrags in groben Zügen umrissene Vergleich zwischen der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus und Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung nunmehr unter der besonderen Betrachtung des Stiftungszwecks sowohl hinsichtlich des historisch-educativen Elements (Fehlen eines „Kanzlerhauses“ bzw. „-bungalows“ sowie Archivgut) als auch unter Berücksichtigung des wissenschaftlich-politischen Elements zu ergänzen. Was insgesamt nach einer bloßen Nuancierung bzw. sanften Fortentwicklung der Ausformulierung des konkreten Stiftungszweckes klingen mag, bedeutet für den Aufgabenzuschnitt und die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung einen erheblichen Unterschied im Vergleich zum Recht der Politikergedenkstiftungen des Bundes vor 2017. Zur Verdeutlichung: Lässt die Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus für ihre Besucher mittels des originalgetreuen Erhalts des Rhöndorfer Kanzler-Domizils den Spiritus des ersten Kanzlers wieder aufleben,²³ erinnert die Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung durch das Zusammenspiel von nur schwach ausgeprägtem historisch-educativen Element und im Gegenzug aber besonders dominant hinzutretendem wissenschaftlich-politischem Element eher an eine Art Denkfabrik. Die Politikergedenkstiftungen des Bundes neueren Typs und somit auch die Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung erwecken also im Unterschied zum Urtyp der Politikergedenkstiftungen zwar keine Geister mehr, lassen dafür aber den Namen von Kanzlern, und so auch den von *Helmut Kohl*, im öffentlichen Gedächtnis fortleben.

²² Brief *Kohl-Richter* an *Kauder* (Fn. 6), S. 2.

²³ Eindrücklich *Irmgard Zündorf*, Akteure zwischen Monarchie, Diktatur und Demokratie. Die Ausstellungen der Politikergedenkstiftungen des Bundes, in: Hertfelder/Lappenküper/Lillteicher (Hrsg.), *Erinnern an Demokratie in Deutschland*, Göttingen 2016, S. 81 (97): „Durch frische Blumen in den einzelnen Räumen wirkt das Haus sogar, als wäre es noch bewohnt.“

III. Rechtsform und Finanzierung

Anders als etwa der Helmut-Kohl-Stiftung e.V. oder aber auch das Gros der parteinahen Stiftungen sind sämtliche Politikergedenkstiftungen des Bundes nicht bloß nominell, sondern de jure Stiftungen, genauer: Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Die Stiftung des öffentlichen Rechts ist quantitativ gesehen eine vergleichsweise exotische Organisationsform staatlicher Gewalt, die der Bundesgesetzgeber erstmals im Fall der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus und danach stetig wiederkehrend aus der bemerkenswerten Motivation heraus wählte, die durch ihn selbst errichteten Stiftungen zeit ihrer Existenz von keinem anderen als von sich selbst, dem Staat, ein stückweit separieren zu können. Die gewählte Rechtsform gewährleiste „nicht nur auf Dauer den Bestand des Vermögenskomplexes, sondern vermeidet, da die Stiftung ihre Angelegenheiten weitgehend selbständig regelt, auch den Anschein einer zu weitgehenden staatlichen Einflussnahme, die sowohl der wissenschaftlichen Arbeit als auch einer effektiven und ausgewogenen politischen Bildungsarbeit abträglich sein könnte“,²⁴ verlautbart etwa die zum Adenauer-HStiftG beigefügte Begründung. Und in dasselbe Horn stießen zuletzt auch wieder die Materialien zum HKohlStiftG, wo es heißt: „Durch die gewählte Rechtsform, die selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts, soll allein schon der Anschein einer staatlichen Einflussnahme auf die inhaltliche Arbeit vermieden werden und die notwendige Autonomie zum Ausdruck kommen, die Überparteilichkeit und Innovation gewährleisten wird.“²⁵ Zudem sei „die rechtliche Konstruktion in allen Stiftungen erprobt, und zwar sowohl organisatorisch als auch in der inhaltlichen Tätigkeit.“²⁶

Selbstredend gewährleistet allein der Wille des Gesetzgebers noch nicht, dass die von ihm geschaffenen Stiftungen als autonome Subjekte agieren können. Überdies sind – im Unterschied zu rein privaten Stiftungsgeschäften – gerade in Folge dessen, dass der Staat selbst als Stifter auftritt, der ausweislich der Gesetzesmaterialien gewollten Autonomie vielgestaltige Grenzen gesetzt, unterfallen die Politikergedenkstiftung des Bundes trotz ihrer besonderen Rechtsform der Sphäre der mittelbaren Staatsverwaltung und unterliegen dabei insbesondere zwar nicht einer Fach-, wohl aber einer Rechtsaufsicht, die von der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde, der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (aktuell Staatsministerin *Claudia Roth*), ausgeübt wird.²⁷ Umgekehrt zählen die als Stiftung des öffentlichen Rechts konstituierten Politiker-

²⁴ BT-Drs. 8/1230, S. 6.

²⁵ BT-Drs. 19/18790, S. 7.

²⁶ BT-Drs. 19/18790, S. 7.

²⁷ Vgl. nur § 10 Abs. 2 HKohlStiftG: „Die Stiftung untersteht der Rechtsaufsicht der für Kultur und Medien zuständigen obersten Bundesbehörde.“

gedenkstiftungen des Bundes aber eben nicht zur unmittelbaren Staatsverwaltung und unterliegen eben auch keiner Fachaufsicht, sodass sie im Ergebnis zwar nicht vollkommen autonom, aber immerhin autonomer als andere staatliche Einrichtungen handeln können.

Die isolierte Betrachtung der gewählten Rechtsform legt somit nahe, dass der Gesetzgeber durch die Wahl der Rechtsform Stiftung des öffentlichen Rechts seinem Wunsch nach Autonomie schon sehr nahekommt. Perplexerweise setzt allerdings exakt derselbe staatliche Akteur, also der Gesetzgeber, der im Zuge jeder einzelnen Stiftungsgründung von ihm selbst eigentlich intendierten Autonomie faktisch Grenzen. Denn alle Politikergedenkstiftungen des Bundes sind zwar mit Sachvermögen, im Zweifel solchem, das die Bundesrepublik Deutschland für die Zwecke der Stiftung noch erwirbt (so etwa im Fall der Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung [vgl. § 3 Abs. 1 HKohlStiftG]) ausgestattet, verfügen darüber hinaus aber über keinen nennenswerten Kapitalstock, sind als sogenannte Einkommens- bzw. Zuwendungsstiftungen also jedes Jahr wieder auf staatliche Mittel aus dem Bundeshaushalt und somit das Wohlwollen einer Mehrheit der Abgeordneten angewiesen.²⁸ Dementsprechend ist tatsächlich also weniger die Einordnung in ein hoheitliches Organisationsgefüge, umso drängender aber die Frage nach der Finanzierung die Achillesferse der Autonomie sämtlicher Politikergedenkstiftungen des Bundes.

IV. Organisationsform

Unmittelbar an das Motiv der Autonomie knüpft wiederum die Frage nach der Organisation der Stiftungen an, zeigt sich doch hier, dass Autonomie zwar auch, aber nicht nur in Richtung des Staates zu denken ist. Zuallererst aber gleichen sich alle sieben Politikergedenkstiftungen des Bundes erneut darin, dass sie durch jeweils zwei Organe, ein Kuratorium und einen Vorstand, handlungsfähig werden. Darüber hinaus kennen einzelne – wie jüngst auch die Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung (vgl. § 8 HKohlStiftG) – einen (internationalen) Beirat, den aber weder Repräsentations- noch operative Pflichten treffen, dem mithin vor allem eine beratende Funktion zukommt.

Mit Blick auf die konstitutiven Organe Kuratorium und Vorstand stellt, ähnlich wie in Bezug auf den Beirat, weniger deren Kompetenz denn die konkrete Zusammensetzung einen ungewöhnlichen, dadurch aber umso bemerkenswerteren Sachverhalt dar. Denn mehr als die Hälfte aller Politikergedenkstiftungen des Bundes räumt entweder sogar namentlich benannten Angehörigen oder aber pauschal einem oder sogar mehreren Erben des verstorbenen Kanzlers ein (teilweise

²⁸ Zur insoweit logischen Anschlussfrage, ob im Gegenzug aber auch ein Rechtsanspruch auf haushaltsmäßige Förderung aufgrund des Haushaltsrechts besteht (was zutreffend abgelehnt wird) *Michael Kilian/Erwin Müller*, Stiftungen des öffentlichen Rechts, in: *Werner/Saenger/Fischer* (Hrsg.), *Die Stiftung*, 2. Aufl. Baden-Baden 2019, § 40 Rn. 162.

sogar bindendes) Vorschlagsrecht für die Besetzung des Kuratoriums ein (§ 6 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Abs. 3 AdenauerHStiftG, § 6 Abs. 1 S. 2 BismStiftG, § 6 Abs. 2 S. 2 Gesetz über die Errichtung einer Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung [WBStiftG] sowie § 6 Abs. 2 S. 2 Gesetz über die Errichtung einer Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus [BPräsTHHStiftG]). Lediglich die Gesetze zur Errichtung der Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte (EbertStiftG), der Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung und zuletzt eben auch der Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung verzichten auf dieses Institut, dass eine Art familiären Brückenschlag zwischen öffentlicher und privater Sphäre darstellt.

Modell für die Einbindung privater Erben in die Organisation der Stiftungen des öffentlichen Rechts stand abermals die Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, deren Errichtungsgesetz bis heute unverändert zwei Erben (allerdings im Unterschied zu den anderen Stiftungen beschränkt bis auf die zweite Generation in direkter Abstammung von *Konrad Adenauer*) ein Vorschlagsrecht einräumt, was laut Gesetzesbegründung „angemessen“ sei, da die Erben „die Errichtung der Stiftung durch ihre großzügige Spende ermöglicht haben.“²⁹ Das AdenauerHStiftG trägt insoweit also auch synallagmatische Züge (Spende gegen Vorschlagsrecht), was den übrigen drei Stiftungsgesetzen wiederum fremd ist. Dass den Erben ein Vorschlagsrecht eingeräumt wird, sei hier ganz ungeachtet einer Spende (die teilweise dennoch erfolgt ist, an diesem Punkt der Gesetzesbegründung aber unerwähnt bleibt) entweder auch „angemessen“ (Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus)³⁰ oder aber schlicht „angezeigt“ (Otto-von-Bismarck-Stiftung³¹ und Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung³²). Das Fehlen der synallagmatischen Beziehung in den zuletzt genannten Fallbeispielen rückt das Vorschlagsrecht insgesamt wiederum in ein ganz neues Licht, handelt es sich doch statt um den Einsatz im Zuge eines Tauschgeschäfts nunmehr am ehesten um eine eigentümliche Form von Ehrenrecht, für die einstmals etwa auch der Akt der Nobilitierung, heutzutage etwa noch immer die Verleihung eines Ordens steht.

Vergewissert man sich noch einmal, dass nicht nur die Gründung der jüngsten Politikergedenkstiftung des Bundes, sondern auch schon die der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung zu Streit im Verhältnis von (Allein-)Erbin, Staat, Partei und parteinaher Stiftung geführt hat, der wiederum erst entscheidend durch die Einräumung eines bindenden Vorschlagsrechts geschlichtet werden konnte,³³ ist das Vorschlagsrecht realpolitisch betrachtet fernerhin ein Bonus, der die Gründung von Stiftungen teilweise überhaupt erst möglich gemacht hat. Einfach- und vor

²⁹ BT-Drs. 8/1230, S. 7.

³⁰ BT-Drs. 12/5916, S. 5.

³¹ BT-Drs. 13/3639, S. 5.

³² BT-Drs. 12/7880, S. 5.

³³ Siehe zu diesem Konflikt aus der Mitte der 1990er-Jahre etwa den Bericht von *Günter Bannas*, Einigung über Brandt-Nachlaß, FAZ Nr. 121 v. 27.5.1994, S. 2.

allem von der Warte des Verfassungsrechts aus tun sich nichtsdestotrotz Zweifel an dieser Praxis auf. Nur zwei Denkanstöße: Ist die Gewährung eines generationenübergreifenden und vererblichen Vorschlagsrechts aufgrund familiärer Verbundenheit mit dem Ideal demokratischer Gleichheit, also dem Demokratieprinzip aus Art. 20 GG vereinbar?³⁴ Und verstößt nicht ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz, das eine Berechtigte beim Vor- und Familiennamen mitsamt akademischem Titel benennt (so insbesondere in § 6 Abs. 1 S. 2 WBStiftG [„Dr. Brigitte Seebacher-Brandt, ...“]) gegen das in Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG normierte Verbot des Einzelfallgesetzes?³⁵

Birgt die Organisationsform der Politikergedenkstiftungen des Bundes im Einzelnen also durchaus verfassungsrechtliches Konfliktpotential, zeigt sich im Ganzen, dass der Stiftungstypus Politikergedenkstiftung des Bundes von der Idee her autonom vom Staat und im Gegenzug offen für die Zivilgesellschaft und dabei besonders für die Familien desjenigen, um dessen Andenken die Stiftung sich müht, konzipiert ist. Die Stiftungen sind somit zwar Teil der staatlichen Verwaltung, werden – insbesondere über die Vorschlagsrechte – aber auch entscheidend durch Private geformt. Politikergedenkstiftungen des Bundes sind somit qua ihrer Organisationsform Intermediäre.

V. Zwischenergebnis

Im Zuge eines ersten Rundumblickes auf das Recht der Politikergedenkstiftungen des Bundes konnten nunmehr die wesentlichen Charakteristika des Stiftungstypus Politikergedenkstiftung des Bundes herausgearbeitet werden. Dabei nehmen die Politikergedenkstiftungen des Bundes insbesondere aufgrund ihres Zwecks, der Rechtsform, der Art ihrer Finanzierung und Organisationsausgestaltung bei der Verortung im gesamtgesellschaftlichen Gefüge eine Art Zwitterstellung ein. Es kommt mithin zu Überschneidungen zwischen staatlich-hoheitlicher und privat-familiärer Sphäre, die anspruchsvolle Fragen auf dem Gebiet des Verfassungsrechts aufwerfen.

Ehe abschließend auf die Grenzen des Rechts der Politikergedenkstiftungen des Bundes eingegangen wird, soll zuvor noch einmal an den Ausgangspunkt dieses Abschnitts zurückgekehrt werden, hieß es doch ebenda, dass Politikergedenkstiftungen des Bundes nicht mit parteinahen Stiftungen zu verwechseln seien, mithin trennscharf voneinander unterschieden werden könnten. Allerdings offenbart ein genauerer Blick auf einzelne Politikergedenkstiftungen des Bundes, insbesondere solche neueren Typus (Stichwort dominantes wissenschaftlich-politisches Element) und ergänzend hierzu beispielsweise auch die engen personellen Verbindung

³⁴ Vgl. *Alscher*, Die Stiftung des öffentlichen Rechts (Fn. 9), S. 53 ff.

³⁵ Ablehnend *Alscher*, Die Stiftung des öffentlichen Rechts (Fn. 9), S. 49.

zwischen politischen Parteien und Politikergedenkstiftungen des Bundes (etwa im Fall der Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung gehören immerhin vier von fünf Mitgliedern des Kuratoriums einschließlich des Vorsitzenden zum [ehemaligen] Spitzenpersonal bürgerlich-konservativer Parteien [CDU, CSU sowie durch *Jean-Claude Juncker* auch dem luxemburgischen Pendant, der CSV])³⁶, dass die eigentlich konturscharfen Abgrenzungsmerkmale zwischen Politikergedenkstiftungen des Bundes und parteinahen Stiftungen mehr und mehr zu verschwimmen drohen. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, dürfte auch das Recht seine Augen hier vor nicht länger verschließen. Fallen richtigerweise bereits die parteinahen Stiftungen als „qualifizierte Hilfsorganisationen“³⁷ in das Lager der politischen Parteien, ist zumindest anzudenken, ob nicht auch die Politikergedenkstiftungen des Bundes, die (noch) eher einer Denkfabrik denn einer Erinnerungsstätte gleichen, nicht auch zumindest ein Stückweit in den originären Bereich der politischen Parteien rücken. Konsequenterweise hätte dies dann allerdings auch auf der verfassungsrechtlichen Ebene zur Folge, dass eben diese ausgewählten Politikergedenkstiftungen des Bundes einerseits in den Genuss der Privilegien des Art. 21 GG kämen, andererseits aber auch dem eben dort normierten Katalog von Pflichten unterlägen.

C. Die Grenzen der Politikergedenkstiftungen des Bundes

Weniger auf einer deskriptiven denn analytischen Ebene soll das Phänomen Politikergedenkstiftung des Bundes schließlich durch Überlegungen zu den Grenzen dieses Instituts weiter aufgeklärt werden. Im Zentrum stehen dabei die Fragen, ob aus der im ersten Teil dieses Beitrags bereits herausgearbeiteten Möglichkeit zur Gründung einer Politikergedenkstiftung des Bundes nicht sogar auch auf ein Recht oder gar eine Pflicht zur Gründung einer Stiftung gefolgert werden kann (I.), inwieweit die bereits bestehenden Stiftungen das Allgemeine Persönlichkeitsrecht der verstorbenen Amtswalter tangieren (II.) und ob – abstrakt betrachtet – die multiplen Stiftungszwecke sich statt zu ergänzen nicht vielmehr wie zwei gleichpolige Magnetenden abstoßen (III.), mithin das Konzept Politikergedenkstiftung des Bundes nicht weniger als in seinen Grundfesten kritikwürdig ist.

³⁶ Die personelle Zusammensetzung der Stiftung ist unter <https://www.bundesstiftung-helmut-kohl.de/ueber-uns/die-stiftung> [18.10.2022] aufgeführt. Viel weniger homogen hinsichtlich der Parteizugehörigkeit ist im Unterschied dazu bspw. das Kuratorium der Otto-von-Bismarck Stiftung (<https://www.bismarck-stiftung.de/ueber-uns/gremien/> [18.10.2022]) besetzt, steht an dessen Spitze aktuell – was unter historischen Gesichtspunkten betrachtet nicht ganz frei von Ironie ist – mit *Johannes Kahrs* doch ein Mitglied der SPD, deren Vorläufer, wie allgemein bekannt ist, von *Bismarck* noch als „Reichsfeind“ gebrandmarkt wurde.

³⁷ Dieser Begriff geht zurück auf *Guido Westerwelle*, *Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen*, Baden-Baden 1994, S. 89 und ist u.a. durch *Merten*, *Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht* (Fn. 13), S. 121 ff. einschließlich der hieran zu knüpfenden verfassungsrechtlichen Rechtsfolgen (S. 138 ff.) auf die parteinahen Stiftungen übertragen worden.

I. Ein Recht auf Andenken durch Stiftung

Die Vorgänge der zurückliegenden Monate rund um die Person *Gerhard Schröder* einschließlich des angestregten Parteiausschlussverfahrens und der „Ruhendstellung“ des Altkanzlerbüros³⁸ bieten Anlass zu der Überlegung, ob beispielsweise aus Gründen der Gleichbehandlung gar eine Pflicht oder zumindest ein Recht (etwa der Erben) zur Errichtung einer Politikergedenkstiftung des Bundes zur Wahrung des Andenkens eines jeden Kanzlers besteht. Denn einerseits trägt die Errichtung einer derartigen Stiftung bisher nahezu selbstverständliche Züge. Bereits vier von sechs verstorbenen Kanzlern der Bundesrepublik Deutschland sind schon jetzt mit einer Gedenkstiftung geehrt worden. Es existieren also nur keine Stiftungen zur Wahrung des Andenkens an den glücklos das Amt des Kanzlers bekleidenden *Ludwig Erhard* sowie des nicht unumstrittenen, da mit einer NS-Vergangenheit belasteten *Kurt Georg Kiesingers*. Andererseits zeigt gerade der Fall *Schröder* eindrücklich, dass politische Partei und Staat weniger aufgrund von Verfehlungen im Amt denn des Agierens als Kanzler a.D. möglicherweise gar kein Interesse daran haben könnten, das Andenken einer jeden Persönlichkeit nach ihrem Ableben mit einer Stiftung zu wahren.

Dass allerdings – losgelöst von der *Causa Schröder* – die Abgeordneten des Deutschen Bundestages einmal dazu verpflichtet sein könnten, posthum, das heißt nach dem Tod der noch lebenden Kanzler*innen (sofern also auch die Übungen, dass eine Stiftung immer erst posthum errichtet wird Bestand haben sollte) ein entsprechendes Gesetz zu verabschieden, ist nicht zu erwarten. Zum einen beinhaltet die eingangs aus dem Bestand an Normen des Grundgesetzes herausgeschälte Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs nur eine vertikale Kompetenzzuweisung an den Bund, nicht aber auch ein subjektiv-öffentliches Recht (eben etwa der Erben). Zum anderen ist es zwar nicht vollkommen ausgeschlossen, im Verhältnis von Erben, politischen Parteien, Bundesgesetzgeber und mittelbarer Staatsverwaltung auch gleichheitsrechtliche Überlegungen etwa über die Instrumentarien der Gleichheitsgrundrechte, notfalls (auch) über das Demokratieprinzip zu bespielen – erwächst hieraus aber wohl kein Anspruch auf Andenken, mithin auch kein Recht auf Stiftung. Denn die Frage, ob die Legislative den womöglich auch im Privatem oder den politischen Parteien zu verortenden Impuls zur Gründung einer entsprechenden Stiftung aufnehmen und vielleicht sogar in ein Gesetz übertragen möchte, ist weniger eine rechtliche denn eine politische Frage, die dementsprechend auch primär an politischen und wenn überhaupt nur sekundär auch an rechtlichen Maßstäben zu messen ist.

³⁸ *Sophie Schönberger*, Das Amt nach dem Amt – ein Leben lang, MIP 2022, S. 322 (326 f.).

II. Die Menschwerdung des Kanzlers durch den Tod

Besteht also auch kein positiver Anspruch auf Andenken durch Stiftung, ließe sich womöglich aber genau umgekehrt mittels des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 GG iVm Art. 1 Abs. 1 GG) ein negativer Abwehranspruch gegen die Errichtung oder den Bestand einer Politikergedenkstiftung des Bundes begründen.³⁹

Ob ein solcher Abwehranspruch tatsächlich besteht, ist wiederum nicht weniger als existenziell für die noch junge Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung. Denn *Maïke Kohl-Richter*, die wie schon erwähnt erst unlängst gegenüber dem Kuratoriumsvorsitzenden *Volker Kauder* erneut das Beschreiten des Rechtsweges in Aussicht gestellt hat, stützt ihre Rechtsauffassung genau auf diese Überlegung: „Im Ergebnis: Die staatliche Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung verletzt Helmut Kohls postmortale Rechte. Sie verletzt auch meine Rechtspositionen als seine Erbin.“⁴⁰

Bemerkenswert ist hierbei die Argumentation von *Kohl-Richter*, die unmittelbar bei der Trennung von Amt und Person hinter dem Amt ansetzt: „Auch eine öffentliche Person ist – in einem Rechtsstaat wie Deutschland – nicht staatliche Verfügungsmasse. Selbst ein Spitzenpolitiker, der seinem Land viele Jahre lang und dabei allein sechzehn Jahre als Bundeskanzler gedient hat, hat dem Land nur auf Zeit gedient und dadurch nicht seine Rechte und erst recht nicht seine Persönlichkeitsrechte an den Staat oder die Partei verloren. Auch ein langjähriger Bundeskanzler wird nicht qua Amt und Lebenswerk vom selbstbestimmten Subjekt zum frei verfügbaren Objekt staatlicher Gewalt.“⁴¹

Weshalb die Kanzlererin hier den „Rechtsstaat“ argumentativ in Stellung bringt, bleibt auch nach der wiederholten Lektüre dieses Absatzes schleierhaft, zumal eine derartig leerformelhafte Benennung stets das Risiko einer Verkümmern der eigentlichen Gewährleistungen birgt. Und dennoch: *Kohl-Richter* trifft mit ihren Worten den Kern und die sich daraus ergebende Problematik des Gros der Politikergedenkstiftungen des Bundes. Denn das Phänomen Politikergedenkstiftung des Bundes vermengt ganz bewusst Amt („Bundeskanzler“-Stiftung) und

³⁹ Einen anderen Zugang zu der Problematik wählt *Heide Gölz*, *Der Staat als Stifter*, Bonn 1999, S. 138 f., indem sie auf eine „eingeschränkte Grundrechtsbindung“ einzelner Stiftungen abstellt, worunter möglicherweise auch die Politikergedenkstiftungen des Bundes (dort als Stiftungen zum Andenken an einen deutschen Staatsmann bezeichnet) fallen sollen: „Bei den hier untersuchten Bundesstiftungen käme eine solche eingeschränkte Grundrechtsbindung bei den Stiftungen zum Andenken an einen deutschen Staatsmann in Betracht, da diese aus bürgerlich-rechtlichen unselbständigen Stiftungen der jeweiligen Erben hervorging und Persönlichkeitsrechte der betr. Staatsmänner bei der Verfolgung des Stiftungszwecks tangiert sein können.“ Tatsächlich ist diese Argumentation aber nicht überzeugend, könnten insbesondere die Erben Ansprüche auf der Grundlage des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts doch gerade dann geltend machen, wenn die Stiftungen grundrechtsgebunden wären.

⁴⁰ Brief *Kohl-Richter* an *Kauder* (Fn. 6), S. 2.

⁴¹ Brief *Kohl-Richter* an *Kauder* (Fn. 6), S. 2.

Amtswalter (ganz augenfällig vor allem beim persönlichen Substrat) miteinander, um u.a. „Geschichte zum Anfassen“ (historisch-educatives Zweckelement) zu kreieren. Greifen sie dabei – womöglich sogar gegen den Willen des Verstorbenen oder dessen Erben – auf Ressourcen des Amtswalters zurück, kann durchaus dessen Allgemeines Persönlichkeitsrecht betroffen sein, was wiederum auch von den Erben juristisch verfolgt werden kann.⁴² Wo aber die Sphäre des Amtes genau endet und die des Amtswalters beginnt und ob beide Bereiche überhaupt streng schematisch voneinander getrennt werden können, würde einerseits den Rahmen dieses Beitrags sprengen, ist dem ungeachtet aber, sofern *Kohl-Richter* ihren Worten denn auch Taten folgen lässt, von den zuständigen Gerichten in naher Zukunft zu entscheiden.

III. Dreifacher *Kohl*, oder: Von den Gefahren der Politikergedenkstiftungen des Bundes

Die Vermischung von Amt und Person führt womöglich also dazu, dass die Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung juristisch angreifbar ist, vielleicht sogar auch noch zu Fall gebracht werden kann. Angesichts dessen, dass diese Verbindung zugleich aber auch nicht weniger als das wesensprägende Charakteristikum aller Politikergedenkstiftungen des Bundes ist, liegt es nahe, zum Schluss diesen besonderen Stiftungstypus als Ganzes kritisch zu hinterfragen, angefangen beim Zweck der Stiftungen.

Selbstredend steht es einem Staat frei, sich selbst, sei es – wie es teilweise sogar im Grundgesetz vorgesehen ist – beispielsweise über eine Flagge (Art. 22 Abs. 2 GG), Sammlungen von Kulturgütern (etwa in Form der Stiftung Preußischer Kulturbesitz) oder eben Stiftungen mit persönlichem Substrat ehemaliger Spitzenpolitiker⁴³ zu repräsentieren. Unabhängig davon, welche Rechtsform er hierfür wählt, wohnt dieser personenspezifischen Repräsentation, also insbesondere die Wahrung des Andenkens an einen Einzelnen, stets die Gefahr der Glorifizierung inne. Denn einerseits hebt allein die Entscheidung, überhaupt eine Stiftung zur Wahrung des Andenkens zu errichten, den Betreffenden auf einen Sockel,⁴⁴

⁴² Nicht zuletzt die durch *Maika Kohl-Richter* selbst angestoßenen Verfahren betreffend die Veröffentlichung des Buches „Vermächtnis. Die Kohl Protokolle“ der beiden Journalisten *Heribert Schwan* und *Tilman Jens* haben dieses Rechtsgebiet weiter ausgeformt, wobei *Kohl-Richter* zuletzt eine Niederlage vor Gericht erfuhr, da nach Ansicht der Richter des BGH der Anspruch auf Geldentschädigung wegen einer Persönlichkeitsrechtsverletzung erst zum Zeitpunkt der Rechtskraft des dem Verletzten die Geldentschädigung zusprechenden Urteils vererblich werde (BGH, Teilt. v. 29.11.2021 – VI ZR 258/18 = NJW 2022, S. 868 ff.).

⁴³ Wobei durchaus die Frage zu stellen ist, ob es tatsächlich der Repräsentation der Bundesrepublik Deutschland dient, wenn beispielsweise mit Fürst *Otto von Bismarck* das Andenken eines Staatsmannes gewahrt wird, der zwar eine Verbindung zum Kaiserreich, nicht aber zur Bundesrepublik aufweisen kann.

⁴⁴ *Grootens/Orlowski* (Fn. 20), VerfBlog v. 12.5.2021.

andererseits ist es gute Sitte, über Tote nur gut zu reden, wovon sich die Stiftungen sicherlich ein Stückweit, sehr schwer aber nur vollständig frei machen können, sodass wohl immer eher das Licht den Schatten in der Gesamtschau auf ein Leben überwiegt.

Letzteres begünstigt womöglich auch die Rechtsform der Stiftung des öffentlichen Rechts, steht jedenfalls aber zumindest teilweise auch im Widerspruch zum Zweck der Stiftungen. Der Zweck, nicht nur aber insbesondere auch der Politikergedenkstiftungen neueren Typs, ist wie bereits aufgezeigt auch wissenschaftlich-politisch geprägt. Die gewählte Rechtsform ermöglicht nun aber die Einbindung von Privaten sowie (politischen) Weggefährten des Verstorbenen. Beiden Gruppen ist an einem kritischen Blick auf das Leben desjenigen, dessen Andenken gewahrt werden soll, womöglich aber gar nicht gelegen. Was einerseits auf einer sozialen Ebene nachvollziehbar ist, stellt für die Wissenschaft, für die Objektivität und vor allem aber auch Kritik – das Wirken verstorbener Staatsmänner ist hier von gerade nicht ausgenommen – essentiell sind, ein Problem dar.

Tatsächlich besteht eben dieser Konflikt nicht nur in der Theorie, sondern ist insbesondere in Bezug auf die Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung gelebte Realität. *Volker Kauder*, Kuratoriumsvorsitzender und langjähriger politischer Weggefährte von *Helmut Kohl*, hat noch vor Aufnahme der Stiftungsarbeit angekündigt, die CDU-Parteispendenaffäre im Rahmen der Stiftungsarbeit nicht aufzugreifen, stehe im Fokus der Stiftung doch nicht die Rolle von *Helmut Kohl* als Parteichef, sondern die als Kanzler.⁴⁵ Zu Recht aber weist *Karl-Rudolf Korte*, Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats derselben Stiftung, in Reaktion auf *Kauder*, der zudem sogar bezweifelt, „ob man Kohls schwarze Kassen [...] überhaupt eine Affäre nennen könne“, öffentlich darauf hin, dass die Spendenaffäre „zum Bild von der Kanzlerschaft Kohls (gehöre).“⁴⁶

Formal scheint der Einwurf *Kauders*, man müsse zwischen dem Parteichef und Kanzler *Helmut Kohl* unterscheiden, mithin – sofern man auch den Kanzler vom Privatmann abgrenzt – einen dreifachen *Kohl* machen, bestechend zu sein, trennt doch nicht zuletzt in der Regel auch das Recht strikt zwischen Partei und Staatsamt. Im Fall der Politikergedenkstiftungen des Bundes kann dieses Trennungsgargument aber gerade nicht verfangen, nivellieren diese doch die Grenzen der verschiedenen Sphären, zumal laut Stiftungsgesetz ja auch die Wahrung des Andenkens an das „politische Wirken Dr. Helmut Kohls“ (§ 2 Abs. 1 HKohlStiftG), und eben nicht an dessen Wirken (allein) als Kanzler, Kernzweck der Stiftung ist. Davon losgelöst aber würde eine Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung, die die Augen vor einer der größten Parteispendenaffären, in die ihr Namensgeber zweifelsohne involviert gewesen ist, mit Ankündigung verschließt, bereits vom Start

⁴⁵ Vgl. *Leithäuser* (Fn. 5), FAZ Nr. 204 v. 2.9.2022, S. 5.

⁴⁶ Vgl. *Klaus Wiegreffe*, Kohls schweres Erbe, Der Spiegel Nr. 40 v. 1.10.2022, S. 18.

weg erheblich an Glaubwürdigkeit einbüßen und faktisch wohl weniger das Andenken an den Kanzler bewahren denn dessen Lebensleistung verklären.

D. Ausblick

Entgegen aller Befürchtungen des inzwischen ebenfalls bereits verstorbenen Bundestagsabgeordneten *Gerd Langguth* ist die Bundesrepublik Deutschland in den zurückliegenden fünf Jahrzehnten kein geschichtsloses Land geworden. Einen kleinen Anteil daran haben sicher auch die Politikergedenkstiftungen des Bundes geleistet, die seither von der rechtswissenschaftlichen Forschung zu Unrecht eher stiefmütterlich behandelt worden sind. Der Streit rund um die Errichtung der Bundeskanzler-Helmut-Kohl-Stiftung ist somit ein willkommener Weckruf, um den Stiftungen wenigstens in Zukunft mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen: Ein Kurzbeitrag zum unionsrechtlichen Rahmen

Pascal Schonard¹

I. Einführung

Die im politischen und politikwissenschaftlichen Diskurs zunehmend präsenten² europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen verdienen auch juristische Aufmerksamkeit³. Es handelt sich hierbei in Teilen um gewachsene Strukturen, die nicht erst aufgrund vertraglicher Schöpfung, sondern seit den 1970er Jahren aus eigenem Antrieb einiger politischer Familien entstanden sind⁴. Seit dem Vertrag von Maastricht sind sie als eine für den europäischen Integrationsprozess bedeutende Kraft primärrechtlich anerkannt:

„Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.“ (nunmehr Artikel 10 Abs. 4 EUV⁵)

Dass europäische politische Parteien somit ein politischer Transmissionsriemen zwischen Bürgern und Union sind und zur Herausbildung eines europäischen *demos* beitragen können, legitimiert auch einen regulatorischen Rahmen sowie finanzielle Leistungen des Unionshaushalts. Gleiches gilt mit Blick auf die Finanzierung europäischer politischer Stiftungen, die die Arbeit der europäischen politischen Parteien mit vielfältigen Aktivitäten zu Themen europäischer Politik ergänzen.

¹ Pascal Schonard ist Rechtsassessor und absolvierte eine maîtrise en droit (Univ. Paris 1 Panthéon-Sorbonne) sowie einen Master en administration publique (ÉNA). Er ist seit dem 1. September 2021 Direktor der Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen. Dieser Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

² Vgl. etwa *Tsatsos/Deinzer*, Europäische politische Parteien, 1998; *Leinen*, „Europäische Parteien: Aufbruch in eine neue demokratische EU“, in: *Integration* 2006, S. 229ff.; *Van Hecke* e.a., „Reconnecting European Political Parties with European Union citizens“, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA Discussion Paper 6/2018; *Rondu* e.a., „Les partis politiques européens: que sont-ils et à quoi servent-ils?“ in: *Le Monde* v. 23.4.2019, Rubrik „Factoscope“; *Calossi/Cicchi*, „European Parliament Political Groups and European Political Parties: Development and relationship between two faces of the EU political system“, *Quaderni del circolo rosselli* (QCR) 2019, S. 15ff.

³ Vgl. unter den wenigen juristischen Untersuchungen *Koch*, MIP 2018, S. 71ff.

⁴ Vgl. *A. Maurer*, „Europäische Parteien“, in: *Große Hüttmann/Wehling*, Das Europalexikon, 3. Aufl., Bonn 2020, nachzulesen auf den Internetseiten der Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/176888/europaeische-parteien>.

⁵ Die ursprüngliche Verortung im Vertrag von Maastricht war Art. 138a S. 2 EG.

Für die Ausgestaltung dieses unionsrechtlichen Rahmens bedurfte es allerdings noch einer Rechtsgrundlage. Diese findet sich in Artikel 224 AEUV, der erst mit dem Vertrag von Nizza in das Primärrecht Eingang gefunden hat⁶. Auf seiner Grundlage sind die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2004/2003⁷ sowie die sie ersetzende Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014⁸ und zwei weitere Änderungsverordnungen⁹ zu Statut und Finanzierung der europäischen politischen Parteien und der europäischen politischen Stiftungen ergangen. Aktuell können europäische politische Parteien unter bestimmten Bedingungen bis zu 90% ihres Jahreshaushalts aus EU-Mitteln finanzieren, bei Stiftungen sind dies bis zu 95%. Im Jahre 2019 betragen die von der Union zur Verfügung gestellten Mittel für europäische politische Parteien nach Kontenabschluss durch das Präsidium des Europäischen Parlaments rund 34,9 Mio. Euro¹⁰. Dies bedingt ein hohes Maß an Verantwortung für die Mittelverwendung im Sinne der Verträge und der sie ausfüllenden sekundärrechtlichen Regelungen.

Neben Bedingungen für die Registrierung als europäische politische Parteien bzw. Stiftungen, Grenzen der Eigenmittelwerbung sowie Finanzierungsverbote enthält die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 deshalb auch umfassende verwaltungsrechtliche Aufsichts- und Sanktionsregelungen, die durch eine unabhängige Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen (nachfolgend die „Behörde“) wahrgenommen werden.

⁶ Seinerzeit Artikel 191 Abs. 2 EG.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, ABl. EU L 297, 15.11.2003, S. 1.

⁸ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, ABl. EU L 317, 4.11.2014, S. 1.

⁹ Verordnung (EU, Euratom) 2018/673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Mai 2018 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, ABl. EU L 1141, 4.5.2018, S. 1; Verordnung (EU, Euratom) 2019/493 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2019 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 im Hinblick auf ein Überprüfungsverfahren für im Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament begangene Verstöße gegen Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten, ABl. EU L 851, 27.3.2019, S. 7.

¹⁰ <https://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/files/political-parties-and-foundations/european-political-parties/en-funding-amounts-parties-2021.pdf> – dabei ist allerdings zu beachten, dass 2019 als Europawahljahr ein besonders aktives Haushaltsjahr für die europäischen politischen Parteien darstellte. Für 2020 und 2021 liegen seitens des Europäischen Parlaments noch keine abschließenden Zahlen vor. Die noch hinzukommenden Mittel für europäische politische Stiftungen finden sich hier: <https://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/files/political-parties-and-foundations/european-political-foundations/en-grant-amounts-foundations-2021.pdf>.

II. Eintragung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen durch die Behörde

Frei gebildete Vereinigungen, ob innerstaatlich oder transnational, sowie die politischen Parteien in den Mitgliedstaaten können selbstverständlich ohne behördlichen Eingriff seitens der EU europapolitische Themen politisch anregen oder aufgreifen¹¹. Sofern ein politisches Bündnis jedoch Haushaltsmittel nach den Vorschriften der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 beantragen will, bedarf es nach Artikel 17 Abs. 1 ihrer vorherigen Eintragung als europäische politische Partei bzw. europäische politische Stiftung im Sinne der Verordnung. Ein entsprechender Antrag kann nach Artikel 8 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 nur bei der Behörde erfolgen. Die Behörde ist folglich die zwingende Zwischenstation auf dem Weg zur EU-Kofinanzierung für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen. Damit erschließt sich auch ein wesentlicher Sinn der Einrichtung der Behörde durch den Unionsgesetzgeber: die strukturellen Grundvoraussetzungen für einen statthaften Antrag auf EU-Finanzierung unabhängig und losgelöst vom politischen Betrieb der Unionsorgane zu prüfen.

Die Behörde prüft dabei in dem Verfahren nach Artikel 9 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014, ob der Antragsteller die Voraussetzungen für die Eintragung gemäß deren Artikel 3 erfüllt und ob die Satzung der europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen die gemäß Artikel 4 und 5 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 erforderlichen Bestimmungen enthält.

In der Praxis haben sich in Bezug auf europäische politische Parteien das Vorliegen des (mit der ersten Änderungsverordnung verschärften¹²) Repräsentativkriteriums in Artikel 3 Abs. 1 lit. b sowie das nach Artikel 4 Abs. 1 lit. c der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 in der Satzung europäischer politischer Parteien zwingend erforderliche politische Programm als besonders verfahrensrelevant herausgestellt¹³. Der Unionsgesetzgeber bezweckt in der Zusammenschau dieser Kernvorschriften sicherzustellen, dass europäische politische Parteien und Stiftungen tatsächlich einen transnationalen Charakter haben und keine reinen Kunstgebilde ohne politische Unterscheidbarkeit entstehen¹⁴: Politische Bündnisse, die nicht effektiv in einem Viertel der Mitgliedstaaten mittels politisch

¹¹ Vgl. dazu aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts auch BVerfG, Beschluss vom 22. November 2001 – 2 BvB 1/01, Rn. 18.

¹² Nunmehr kann die Repräsentativität in der Union nicht mehr durch Einzelmitglieder in Parlamenten belegt werden, vielmehr bezieht sich das Kriterium nunmehr auf Mitgliedsparteien.

¹³ Vgl. die infolge der ersten Änderungsverordnung ergangenen Entscheidungen der Behörde zur Löschung dreier europäischer politischer Parteien aus dem Register: www.appf.europa.eu/appf/de/parties-and-foundations/removed-from-the-register.

¹⁴ Siehe hierzu insbesondere Erwägungsgrund Nr. 4 der ersten Änderungsverordnung (EU, Euratom) 2018/673 (vgl. oben Fn. 9).

relevanter¹⁵ Mitgliedsparteien¹⁶ vertreten wären oder kein politisches Programm vorweisen könnten, werden deshalb die entsprechenden Eintragungsvoraussetzungen als europäische politische Partei verfehlen. Nach Artikel 3 Abs. 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 kann an jede europäische politische Partei eine europäische politische Stiftung angeschlossen sein.

Eine Eintragung als europäische politische Partei oder europäische politische Stiftung wirkt nach Artikel 15 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 insofern konstitutiv, als sie mit Veröffentlichung der antragsstattgebenden Entscheidung der Behörde im Amtsblatt der EU die europäische Rechtspersönlichkeit erlangt¹⁷. Überdies erfolgt eine Eintragung in das Register, aus welchem Bürgerinnen und Bürger Auszüge in standardisierter Form beantragen können. Aktuell sind zehn europäische politische Parteien und die zehn ihnen angeschlossenen europäischen politischen Stiftungen eingetragen¹⁸.

Mit der Eintragung werden die Voraussetzungen für die Eintragung jedoch nicht obsolet. Vielmehr prüft die Behörde gemäß Artikel 10 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 regelmäßig das Fortbestehen der Eintragungsvoraussetzungen. Fallen sie weg, ist ggf. eine Löschung aus dem Register die Folge (Artikel 27 Abs. 1 lit. b der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014¹⁹). Dies ist zwar nicht mit einem „Parteiverbot“ zu verwechseln, da die Vereinigung ihre politische Betätigung im Rahmen des mitgliedstaatlichen Rechts fortsetzen kann, führt aber zum Verlust der europäischen Rechtspersönlichkeit sowie dem Abschneiden jeder weiteren Unterstützung durch den Unionshaushalt²⁰. Ein beson-

¹⁵ Diese Präsenz kann nach Art. 3 Abs. 1 lit. b n.F. der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 entweder durch gewählte Vertreter in den regionalen, nationalen Parlamenten bzw. dem Europäischen Parlament, oder durch Mindeststimmergebnisse für besagte Mitgliedsparteien nachgewiesen werden.

¹⁶ Dies impliziert das Gebot einer nachweisbar effektiven Mitgliedschaft in der europäischen politischen Vereinigung.

¹⁷ So auch *Koch*, MIP 2018, S. S. 71ff., S. 72. Ob dies allerdings die nationalen Durchführungsvorschriften stets ebenso verstehen, ist nicht eindeutig (vgl. etwa Art. 17:3 des aufgrund der zahlreichen dort bestehenden Sitze europäischer politischer Parteien und Stiftungen für die Praxis bedeutsamen belgischen Gesetzbuchs über Gesellschaften und Vereine v. 23.3.2019, belgisches Staatsblatt v. 4.4.2019, S. 33239ff., wonach der Umwandlungsakt in die europäische Rechtsperson bereits durch die Beurkundung des belgischen Notars vollendet zu sein scheint. Man wird diesen notariellen Akt in europarechtskonformer Auslegung jedoch vielmehr als einen bloßen Zwischenschritt verstehen müssen, der nach Art. 15 Abs. 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 in die Prüfung der Behörde einfließt, sie aber nicht vorwegnimmt).

¹⁸ Siehe www.appf.europa.eu.

¹⁹ Nach der Systematik der Verordnung handelt es sich hierbei um eine „Sanktion“, was unter verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten vor Entscheidung über die Austragung nach Art. 29 den europäischen politischen Parteien und Stiftungen Gelegenheit belässt, „Abhilfemaßnahmen“ zu ergreifen (besser der Begriff in der englischen Sprachfassung der Verordnung: *corrective measures*).

²⁰ Große Bedeutung kommt daher der Frage des Zeitpunkts des Wirksamwerdens einer Lösungsentscheidung zu, vgl. Artikel 16 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014.

deres Verfahren mit hohen Hürden für Verfahrenseinleitung und Entscheidung besteht nach Art. 10 Abs. 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 bei tatsächlichen Zweifeln am Fortbestehen der Eintragungsvoraussetzung des Art. 3 Abs. 1 lit. c bzw. 3 Abs. 2 lit. d, wonach Programm und Tätigkeit der europäischen politischen Partei oder Stiftung im Einklang mit den Unionswerten stehen muss.

III. Rechtmäßigkeitskontrolle der Einnahmen und Ausgaben

Ab Eintragung unterliegen die europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen unionsrechtlichen Vorschriften zu ihrem finanziellen Gebaren sowie einem abgestuften Kontrollsystem.

1. Zuständigkeiten und Zusammenarbeit

Die Behörde, der Anweisungsbefugte des Europäischen Parlaments²¹ und die Mitgliedstaaten sind nach Artikel 24 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 angehalten, die Einhaltung der für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen geltenden Rechtsvorschriften „in Zusammenarbeit“ zu kontrollieren.

Die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche erstrecken sich dabei auf folgende Kontrollen:

- Einhaltung der Verpflichtungen aus der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 durch die Behörde (Artikel 24 Abs. 2 UAbs. 1);
- Einhaltung der Verpflichtungen aus der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 *in Bezug auf die Unionsmittel im Einklang mit der Haushaltsordnung* durch den Anweisungsbefugten des Europäischen Parlaments (Artikel 24 Abs. 2 UAbs. 2);
- nationale Rechtsvorschriften, die in den von der Verordnung nicht geregelten Bereichen auf europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen anwendbar sind, durch die mitgliedstaatlichen Behörden (Umkehrschluss zu Artikel 24 Abs. 3 in Zusammenschau mit Artikel 14 Abs. 2).

Um das kooperative Zusammenwirken auf dieser Grundlage sicherzustellen, gilt ein Informationsaustauschgebot nach Art. 28 Abs. 1 der Verordnung, das sich in der Praxis in besonders intensiver Zusammenarbeit zwischen Behörde und Europäischem Parlament zeigt. Die Mitgliedstaaten sind nach derselben Vorschrift zudem gehalten, „Kontaktstellen“ zu benennen, die unbeschadet innerstaatlicher

²¹ Nach Artikel 235 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments ist das Präsidium zuständiges Organ.

Zuständigkeitsverteilungen für die Behörde und das Europäische Parlament als Ansprechpartner zu Fragen nationalen Rechts fungieren²².

2. Kontrollmaßstab der Behörde

Während der Anweisungsbefugte des Europäischen Parlaments für die Kontrolle der Unionshaushaltsmittel zuständig ist, kontrolliert die Behörde in ihrem Zuständigkeitsbereich unabhängig von der Frage, ob die europäische politische Partei bzw. Stiftung Unionsmittel beantragt hat, tatsächlich bezieht oder verwendet. Vielmehr führt die bloße Tatsache, dass sie von der Behörde eingetragen ist, zur Anwendbarkeit materieller Schranken für die Herkunft der Eigenmittel (Spenden und Zuwendungen) und die Ausgabenpraxis, und zwar unabhängig davon, ob dabei (auch) Unionsmittel zum Einsatz kommen.

a) Spenden und Zuwendungen

Nach Artikel 20 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 dürfen Spenden 18 000 EUR pro Jahr und Spender nicht übersteigen. Gleiches gilt nach Abs. 9 für Zuwendungen von Individualmitgliedern („Bürger, die ihre Mitglieder sind“), es sei denn es handelt sich dabei um Abgeordnete des Europäischen Parlaments. Nur für Mitgliedsparteien und Mitgliedsorganisationen besteht nach Artikel 20 Abs. 7 bzw. 8 kein absoluter Grenzbetrag²³.

Über die Deckelungen hinaus enthält die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 in Art. 20 Abs. 5 vier wesentliche Verbotstatbestände in Bezug auf die Eigenmittelwerbung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen. Diese sind die Annahmeverbote betreffend (i) anonyme Spenden und Zuwendungen, (ii) Spenden aus den Mitteln der Fraktionen des Europäischen Parlaments, (iii) Spenden öffentlicher Kassen, sowie (iv) Spenden aus drittstaatlicher Quelle. Das Verbot, Spenden aus drittstaatlicher Quelle anzunehmen, entwickelt aufgrund der bekannten Versuche der politischen Einflussnahme durch nichtdemokratische Drittstaaten eine besondere Bedeutung und bildet

²² Vgl. die Liste in Anlage 2 des Tätigkeitsberichts 2021 der Behörde, abzurufen unter www.appf.europa.eu.

²³ Allerdings besteht nach Art. 20 Abs. 7 und 8 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 eine prozentuale Deckelung von 40% des Gesamthaushalts. Diese spielt in der Praxis jedoch eine untergeordnete Rolle, da bei der für alle derzeit eingetragenen europäischen politischen Parteien und Stiftungen stattfindenden Unionsmittelbezuschung nach Art. 17ff. die förderfähigen Ausgaben zu 90% (bei europäischen politischen Parteien) bzw. 95% (bei europäischen politischen Stiftungen) mit öffentlichen Geldern erstattet werden. Die Eigenmittel (Spenden und Zuwendungen) werden deshalb vorbehaltlich des Ausschlusses von der Förderfähigkeit nur 10 bzw. 5% des Gesamthaushalts erreichen.

somit auch einen besonderen Kontrollschwerpunkt der Behörde. Die Kontrollinstrumente der Behörde sind insoweit jedoch noch nicht voll ausgebildet²⁴.

b) Finanzierungsverbote

Europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen ist es nach Artikel 22 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 versagt, ihre Mittel (gleichviel ob Unionshaushaltsmittel oder Eigenmittel) für die unmittelbare oder mittelbare²⁵ Finanzierung anderer politischer Parteien oder Stiftungen, insbesondere ihrer eigenen Mitgliedsparteien oder -organisationen auf nationaler Ebene²⁶, oder Kandidaten zu verwenden. Davon abzugrenzen sind jedoch gemeinsame Veranstaltungen der europäischen politischen Parteien und Stiftungen mit Partnern auf nationaler Ebene („*joint activities*“), die einen Finanzierungsvorteil für diese Partner vermeidet²⁷. Denn insoweit handelt es sich gerade nicht um eine verbotene *Finanzierung* der Partnerorganisationen, sondern um eine Mitnutzung politischer Resonanzräume auf mitgliedstaatlicher Ebene, um eigene Inhalte der europäischen politischen Partei oder Stiftung zu transportieren, was Artikel 22 Abs. 1 nicht verbietet.

3. Folgen bei Verstößen

Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 sieht im Falle der Feststellung von Verstößen durch europäische politische Parteien und Stiftungen ein umfassendes Sanktionsinstrumentarium vor, das die Behörde unter der Kontrolle des Gerichts der Europäischen Union anwendet. Dabei hebt die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 in Artikel 27 Abs. 1 zunächst den derzeit²⁸ als Sanktion strukturierten und mit Registerlöschung belegten Wegfall der Eintragungsvoraussetzungen hervor. Sodann folgt eine abschließende Auflistung sonstiger

²⁴ Siehe nun allerdings die im Änderungsvorschlag der Kommission v. 25.11.2021 vorgesehene Möglichkeit, die Spenderidentität ggf. durch unmittelbare Kontaktaufnahme mit Spendern zu ermitteln, KOM(2021)734 endg., dort insbes. Art. 23 Abs. 8.

²⁵ Siehe zum Begriff die Urteile des EuG v. 27.11.2018 in der Rs. *MENL/Parlament*, T-829/16, Rz. 72, sowie v. 7.11.2019 in der Rs. *ADDE/Parlament*, T-48/17, EU:T:2019:780, Rz. 71.

²⁶ Dies ist in Bezug auf den unionsfinanzierten Anteil auch Abs. 2 der Erklärung Nr. 11 zu Art. 191 EG der Vertragskonferenz von Nizza zu entnehmen, die als Auslegungsmaßstab für Art. 224 AEUV noch immer von Bedeutung ist: „Die Finanzierung der politischen Parteien auf europäischer Ebene aus dem Haushalt der Europäischen Gemeinschaften darf nicht zur unmittelbaren oder mittelbaren Finanzierung der politischen Parteien auf einzelstaatlicher Ebene verwendet werden“.

²⁷ Dies lässt sich insbesondere anhand der Kriterien (beiderseitiger) Sichtbarkeit sowie anteiliger Kostenbewältigung prüfen.

²⁸ Siehe allerdings die entsprechenden Änderungsanträge im Berichtsentwurf der Berichterstatter des Europäischen Parlaments vom 22.3.2022, 2021/0375(COD), AFPO_PR(2022)719606 PE71 9.606v01-00, die in den Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen an das Plenum v. 13.7.2022 im Wesentlichen übernommen wurden.

sanktionsbewehrter Tatbestände in Artikel 27 Abs. 2, sowie die entsprechenden finanziellen Sanktionsfolgen in Artikel 27 Abs. 4. Dort wird wiederum nach quantifizierbaren und nicht-quantifizierbaren Sachverhalten unterschieden.

Im Einklang mit Artikel 41 der Grundrechtecharta umfasst das entsprechende Sanktionsverfahren einen Anspruch auf rechtliches Gehör, das in Artikel 34 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 konkretisiert ist. Als zusätzliche Verfahrensgarantie kommt die Pflicht der Behörde nach Art. 29 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 hinzu, vor abschließender Entscheidung im Sanktionsverfahren Abhilfemaßnahmen zu ermöglichen.

Anzumerken wäre darüber hinaus, dass es dem Europäischen Parlament möglich bleibt – auch unabhängig von Sanktionen durch die Behörde – die Vereinbarkeit des Finanzgebarens haushaltsgeförderter europäischer politischer Parteien und Stiftungen mit den Vorschriften der Haushaltsordnung zu prüfen und ggf. Rückforderungen einzuleiten. Dies umfasst auch, ggf. die haushaltsrechtlichen Konsequenzen aus einer Sanktionierung durch die Behörde zu ziehen²⁹. Derartige Maßnahmen haben allerdings keinen sanktionierenden Charakter und folgen daher anderen Verfahrensgrundsätzen als den von der Behörde anzuwendenden.

IV. Europäische politische Parteien im Europawahlkampf

1. Grundsatz

Europäische politische Parteien sind nicht gehindert, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln eigenen Europawahlkampf zu betreiben. Dies hat der Gesetzgeber ausdrücklich in Artikel 21 Abs. 1 UAbs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 festgehalten. Es ist dies wohl auch eine ihrer Kernfunktionen, wenn man die in Artikel 10 Abs. 4 EUV niedergelegte Zielsetzung europäischer politischer Parteien berücksichtigt, zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union beizutragen. Denn dieser Wille der Bürger findet auf Unionsebene in dem nach Artikel 39 Abs. 2 der Grundrechtecharta geschützten³⁰ Wahlrecht zum Europäischen Parlament seinen institutionellen Ausdruck. Die Wahlkampffähigkeit europäischer politischer Parteien gilt deshalb grundsätzlich trotz des wahlrechtlichen Rahmens, der nicht in Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 geregelt ist³¹, und der die Wahlen zum Europäischen

²⁹ Siehe dazu Artikel 27 Abs. 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014.

³⁰ Vgl. zu dem unmittelbar an die Unionsbürgerschaft geknüpften Grundrecht auf Teilnahme an den Europawahlen das Urteil des EuGH v. 6.10.2015 in der Rs. *Delvigne*, C-650/13, EU:C:2015:648, insbesondere Rz. 44.

³¹ Siehe vielmehr den auf Artikel 223 Abs. 1 AEUV und Artikel 106a Abs. 1 EAV gestützten Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20.9.1976 (ABl. EU L 278, 8.10.1976, S. 1), dessen Änderungen der

Parlament bislang³² im Wesentlichen dem nationalen Wahlrecht und damit auch dem an die von den Parteien in den Mitgliedstaaten betriebenen nationalen politischen Kandidatenaufstellungsverfahren zuordnet.

2. Grenzen

Das innerstaatliche Recht bildet vor dem Hintergrund der wahlrechtlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten eine erste Grenze für die Wahlkampffinanzierung (Artikel 21 Abs. 1 UAbs. 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014).

Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass neben der Erlaubnisvorschrift zum Europawahlkampf in Artikel 21 Abs. 1 UAbs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 auch die Verbotsvorschrift des Artikel 22 der Verordnung in Bezug auf Finanzierung von Kandidaten und (nationalen) politischen Parteien steht. Keine dieser beiden Vorschriften genießt einen methodisch einwandfrei nachweisbaren Vorrang vor der jeweils anderen. Ein Spezialitätsverhältnis des Artikels 21 im Verhältnis zu Artikel 22 anzunehmen wäre etwa nicht stichhaltig, da Europawahlkampf auch ohne unmittelbare Kandidaten- oder Parteienfinanzierung betrieben werden kann und somit schon kein denklösig notwendiger Widerspruch zwischen der gleichzeitigen Anwendung beider Vorschriften vorliegt. Dennoch muss der Erlaubnisvorschrift des Artikels 21 der Verordnung ein *effet utile* eingestanden werden, der sich an den Realitäten politischer Wahlkampfführung orientiert.

In diesem Geiste hat die Behörde in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Finanzen des Europäischen Parlaments Grundsätze entwickelt, die die Wahlkampffähigkeit bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Verbotsstruktur der Verordnung sicherstellt. Die entsprechenden fünf praktischen Maßregeln zum Rahmen, dem Inhalt, der eigenverantwortlichen Wahlkampfgestaltung, der Urheberchaft sowie der Beachtung innerstaatlichen Rechts zielen insgesamt darauf ab, den Europabezug der Wahlkampftätigkeit europäischer politischer Parteien in

Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten unterliegen - so zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25.6.2002 und 23.9.2002 (ABl. EU L 283, 21.10.2002, S.1) („Direktwahlakt“). Dagegen ist die vom Rat beschlossene Änderung des Direktwahlakts vom 13.7.2018 (ABl. EU L 178, 16.7.2018, S. 1) mangels Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten noch nicht wirksam geworden.

³² Vgl. allerdings die jüngst zur Hälfte der europäischen Legislaturperiode erzielte politische Grundsatzeinigung über transnationale Wahllisten zum Europäischen Parlament zwischen den drei größten Fraktionen des Europäischen Parlaments (https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2022/01/18/20220117_Midterm-agreement-on-political-priorities-2022-2024-EN.pdf), die bereits im Koalitionsvertrag 2021 der neuen deutschen Bundesregierung (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 131) und zuvor als Vorhaben des französischen Staatspräsidenten Macron (<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-dicours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>) Erwähnung findet.

Abgrenzung zum innerstaatlichen Fokus der Parteien und Kandidaten in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten³³.

V. Integrität der Europawahlen

Da europäische politische Parteien legitime Akteure im Europawahlkampf sind, stellen sich zugleich aber auch Fragen der Integrität im Wahlkampfgeschehen, die nicht allein finanzieller Natur sind. Folgerichtig hat der Unionsgesetzgeber 2019, in der zweiten Änderungsverordnung zur Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014³⁴, ein neuartiges Überprüfungsverfahren vorgesehen, das der Einflussnahme auf die Europawahlen unter Ausnutzung von Datenschutzrechtsverstößen begegnen soll. Die Behörde ist seither in Artikel 10a der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 vorbehaltlich der Anhörung eines Ausschusses unabhängiger Persönlichkeiten ermächtigt, europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen zu sanktionieren, die in dieser Weise die Europawahlen zu manipulieren versuchen. Allerdings hängt dieses Verfahren von der vorangegangenen Feststellung eines Datenschutzrechtsverstößes durch innerstaatliche Datenschutzbehörden ab, worüber die Behörde überdies auch Kenntnis erlangen müsste. Die Behörde bemüht sich daher im Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten um Kenntnis dieser Vorschrift bei den zuständigen Einrichtungen. Denn es liegt auf der Hand, dass die Bedeutung dieses Verfahrens angesichts der jedenfalls abstrakt erhöhten Gefahr von Cyberangriffen³⁵ auf demokratische Einrichtungen in der Europäischen Union noch zunehmen wird.

VI. Ausblick und Schluss

Während die praktische Verwaltungsarbeit in Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 in vollem Gange ist, berät der Unionsgesetzgeber über einen Vorschlag der Europäischen Kommission zur Neufassung der Verordnung, die der Stärkung europäischer Demokratie und ihrer Resilienz im Vorfeld der Europawahlen 2024 dienen soll³⁶. Die Behörde soll darin mit verbesserten Kontrollbefugnissen zur Feststellung der Spenderidentität ausgestattet werden. Ferner soll bei der Behörde ein öffentliches Register über politische Werbung der europäischen politischen Parteien eingerichtet werden. Zuvor sind allerdings noch

³³ Siehe dazu im Einzelnen den Tätigkeitsbericht 2020 der Behörde, Abschnitt 6.1., abzurufen unter www.appf.europa.eu.

³⁴ Vgl. oben Fn. 8.

³⁵ Vgl. dazu etwa die Angaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, https://www.allianz-fuer-cybersicherheit.de/Webs/ACS/DE/Informationen-und-Empfehlungen/Cyber-Sicherheitslage-fuer-die-Wirtschaft/gravierende-Cyber-Risiken/Ukraine_Konflikt/ukraine_konflikt.html?jsessionid=944D4143CD66C8148F33DFBB1FEB1E4B.internet461.

³⁶ Vorschlag vom 25.11.2021, COM(2021)734 endg.

erhebliche politische Debatten zwischen den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen zu erwarten, insbesondere über die seitens der Kommission vorgeschlagene Möglichkeit für europäische politische Parteien, Zuwendungen politischer Parteien in bestimmten Drittstaaten zu erheben.

Das Amt nach dem Amt – ein Leben lang

Perspektiven auf Altkanzler und Altbundespräsidenten im Lichte von Demokratie- und Republikprinzip

Sophie Schönberger¹

I. Das Amt nach dem Amt – eine Spurensuche

Aus verfassungsrechtlicher Sicht scheint der Sachverhalt zunächst klar zu sein: Bundeskanzler und Bundespräsident erfüllen in der Ordnung des Grundgesetzes ein verfassungsrechtliches Amt, das durch mehr oder weniger klar definierte Aufgaben und Befugnisse bestimmt wird. Dieses Amt wird durch Wahl (durch den Bundestag bzw. die Bundesversammlung) erlangt und kann auf verschiedene Weise enden – durch Rücktritt, durch Neuwahl eines anderen Kanzlers, durch Zusammentritt des neugewählten Bundestages, durch Ende der präsidentialen Amtszeit oder – auch wenn dieser Fall tatsächlich noch nie eingetreten ist – durch erfolgreiche Präsidentenanklage vor dem Bundesverfassungsgericht. Fest steht dabei jedoch zweifelsfrei: Das Amt endet. Sowohl das Demokratieprinzip als auch das Republikprinzip gebieten eine verfassungsrechtliche Herrschaft auf Zeit, nicht auf Lebenszeit, die von einem konkreten, zeitlich begrenzten Legitimationsvorgang abhängig ist.

Trotzdem hat sich seit einigen Jahrzehnten die Praxis herausgebildet, dass sowohl die ehemaligen Bundespräsidenten als auch die ehemaligen Bundeskanzler (bzw. im Moment allein die ehemalige Bundeskanzlerin) nach dem Ausscheiden aus dem Amt nicht nur persönliche Versorgungsbezüge erhalten, sondern ihnen auch weiterhin so etwas wie eine Amtsausstattung in Form von „persönlichen Büros“ zusteht. Bereits in dieser Bezeichnung spiegelt sich schon die gesamte Problematik dieser Praxis wider: Denn wenn es sich um persönliche im Sinne von privaten Büros handelt, warum werden sie dann aus Bundesmitteln finanziert? Wenn es sich aber umgekehrt um amtliche Büros einer offiziellen Stelle handelt, warum werden sie dann wie persönliche im Sinne von personenbezogenen Büros behandelt? Der folgende Beitrag untersucht die Parameter des auf diese Weise in paradoxer Weise entstehenden Amtes nach dem Amt, indem es seiner historischen Entwicklung (II.), seiner derzeitigen tatsächlichen Ausgestaltung (III.) sowie den

¹ Prof. Dr. Sophie Schönberger ist Professorin für Öffentliches Recht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Direktoriumsmitglied des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF).

dahinterstehenden dogmatischen Fragen von Rechtsgrundlage (IV.) und Verantwortlichkeit (V.) nachgeht.

II. Historische Entwicklung

Die Frage nach dem Umgang mit der aus dem Amt scheidenden Staatsspitze stellte sich in der Bundesrepublik für den Bundespräsidenten erstmals im Jahr 1959 nach dem Ende der zweiten Amtszeit von Theodor Heuss, für das Amt des Bundeskanzlers erstmals im Jahr 1963 nach dem Rücktritt Konrad Adenauers. Dabei war bei diesen beiden ersten Amtsinhabern noch eine gewisse Zurückhaltung bei der Ausstattung mit amtlichen Ressourcen für etwaige fortwirkende Amtspflichten erkennbar.² So wurden Theodor Heuss überhaupt keine Ressourcen für ein Altbundespräsidentenbüro zur Verfügung gestellt.³ Vielmehr hatte man sich kurz vor seinem Ausscheiden aus dem Amt auf eine Änderung der gesetzlichen Regelung über den sogenannten Ehrensold geeinigt: Statt der Hälfte sollte der Altbundespräsident nun auf Lebenszeit den vollen Betrag der vorherigen Amtsbezüge als Ruhegehalt beziehen.⁴ Durch diese Erhöhung sollte gerade der Aufwand abgedeckt werden, der dem ehemaligen Bundespräsidenten durch fortwirkende Verpflichtungen aus dem Amt noch entstehen könnte. Eine Institutionalisierung als Altbundespräsident sollte dadurch vermieden werden. Dabei nahm man den Widerspruch in Kauf, dass man zwar einerseits davon ausging, dass die fortwirkenden Pflichten nur eine begrenzte Dauer nach Ende des Amtes zu erfüllen wären, der (nun erhöhte) Ehrensold allerdings auf Lebenszeit gewährt wurde.

Nicht ganz so strikt ging man beim ehemaligen Bundeskanzler vor. Er erhielt nach dem Ausscheiden aus dem Amt ein Sekretariat, das allerdings nicht die öffentliche Hand, sondern seine Partei bezahlte. Ergänzt wurde diese Ausstattung durch eine Referentenstelle, die aus dem Bundeshaushalt finanziert wurde. Da beide Männer wenige Jahre nach dem Ausscheiden aus dem Amt verstarben, stellte sich die Frage der Dauerhaftigkeit einer solchen Ausstattung praktisch noch nicht.

Schon in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, d.h. schon bei der nächsten Amtsinhabergeneration, setzte jedoch die Verselbständigung des Amtes nach dem

² Die folgenden tatsächlichen Darstellungen der Verwaltungspraxis beruhen auf den Darlegungen des Bundesrechnungshofs, Bericht des Bundesrechnungshofs, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten, Teilprüfung Bundeskanzler, Teilprüfung Bundespräsidenten, v. 18.9.2018, Gz.: I 3 – 2012 – 0778.

³ Die entsprechende (etwas unklare) Darstellung des Bundesrechnungshofs entspricht der Systematik des Archivbestandes im Bundesarchiv, das erst ab der Amtszeit Gustav Heinemanns Unterlagen für ein Altbundespräsidentenbüro (namentlich für Heinrich Lübke) nachweist.

⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung: BT-Drs. III/939; Bericht des Innenausschusses: BT-Drs. III/998, beide ohne inhaltliche Begründung.

Amt für beide Positionen ein. Wenige Monate nach dem Rücktritt des zweiten Bundeskanzlers Ludwig Erhard, im April 1967, beschloss die Bundesregierung, in Zukunft den ehemaligen Bundeskanzlern ein Sekretariat zur Verfügung zu stellen, zu dem ein persönlicher Referent, eine Sekretärin, ein Fahrer mit Wagen und entsprechender Büroraum gehören sollten.⁵ Die ursprünglich vom Bundesinnenministerium vorgesehene Befristung auf fünf Jahre strich man im Kabinett ersatzlos. Der Haushaltsausschuss sah daraufhin eine Befristung auf nur drei Jahre vor, die allerdings schon im Folgejahr diskussionslos wieder gestrichen wurde. Er bewilligte in den Folgejahren auch die stufenweisen Erhöhungen der Ausstattung. Schon im Jahr 1974 lag die Ausstattung bei einem Referenten, dessen Stelle nun nicht mehr nach BAT Ia (dem heutigen TV-L 15), sondern nach B 3 besoldet wurde, d.h. auf den besoldungsmäßigen Rang eines Ministerialrats angehoben wurde, einem Sachbearbeiter und einem Fahrer.

Als im Jahr 1969 der zweite Bundespräsident, Heinrich Lübke, aus dem Amt schied, setzte auch im Hinblick auf den Bundespräsidenten eine institutionelle Verfestigung des Amtes als Altbundespräsident ein. Ohne auf den ursprünglichen Plan, durch die Erhöhung des Ehrensolds auf eine solche Ausstattung des Amtes nach dem Amt verzichten zu können, noch irgendwie einzugehen, beschloss der Haushaltsausschuss, Lübke eine Sekretärin sowie einen personengebundenen Dienstwagen samt Fahrer zur Abwicklung seiner fortwirkenden Verpflichtungen zur Verfügung zu stellen.⁶ Auch diese Amtsausstattung stieg in den folgenden Jahren und Jahrzehnten beständig an.

III. Heutige Praxis

Mittlerweile haben sich die persönlichen Büros der Altkanzler und Altbundespräsidenten fest in der Staatspraxis etabliert. Die Höhe der Ausstattung ist dabei insbesondere bei den Altbundespräsidenten stark von den persönlichen Wünschen abhängig, bei den Altkanzlern ist sie hingegen stärker standardisiert. Auch die genaue Quelle der Finanzierung unterscheidet sich in beiden Fällen.

Bei den Altbundespräsidenten werden die Mittel für die Büros der ehemaligen Amtsinhaber vollumfänglich aus dem Haushalt des Bundespräsidenten geleistet. Dies umfasst insbesondere den gesamten Sachaufwand der Büros sowie auch die Reisekosten, die den Altbundespräsidenten und ihren Mitarbeiter*innen zum Teil aus Bundesmitteln erstattet werden. Im Fall von Horst Köhler wird auch – wie zuvor bei seinen Vorgängern – die Miete für ein externes Büro übernommen. Seit

⁵ Protokoll der 73. Kabinettsitzung am 12.4.1967, TOP 9, abrufbar unter https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1967k/kap1_2/kap2_14/para3_12.html.

⁶ Zwei Jahre zuvor hatte man von einer solchen Regelung gerade im Hinblick auf den Ehrensold hingegen noch abgesehen, s. Protokoll der 71. Kabinettsitzung v. 14.3.1967, TOP 4, abrufbar unter https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1967k/kap1_2/kap2_12/para3_5.html.

dem Jahr 2012 werden ausscheidenden Bundespräsidenten hingegen allein Büroräume im Deutschen Bundestag zur Verfügung gestellt.⁷ Auch die personelle Ausstattung der zurzeit drei Altpräsidentenbüros ist nicht einheitlich. So verfügt Horst Köhler über eine mit B 3 besoldete Büroleiterstelle, zwei nach A 14 bzw. Entgeltgruppe 11 vergütete Sachbearbeiter sowie einen Fahrer. Dem Büro von Christian Wulff sind eine mit B 3 besoldete Büroleiterstelle, eine nach Entgeltgruppe 9b vergütete Sachbearbeiterstelle und ein Fahrer zugewiesen. Für das Büro von Joachim Gauck sind hingegen eine nach B 6 vergütete Büroleiterstelle, eine nach B 3 vergütete Stelle als stellvertretender Büroleiter, eine weitere Sachbearbeiterstelle, ein Sekretariat und ein Fahrer vorgesehen.⁸

Bei den ehemaligen Bundeskanzlern werden, ähnlich wie beim Bundespräsidenten, die Personalmittel aus dem Haushaltsplan des Bundeskanzleramts bereitgestellt. Zuletzt hat sich die Stellenausstattung hin zu zwei Büroleitern (B 6), drei Sachbearbeitern (E 11 – E 14), einer Sekretärin und zwei Fahrern entwickelt. Entsprechende Stellen sind auch für das Büro von Angela Merkel vorgesehen.⁹ Die Büroräume im Deutschen Bundestag stellen die jeweiligen Bundestagsfraktionen aus ihrem Fraktionskontingent zur Verfügung. Für die Büroausstattung sorgten in der Vergangenheit teilweise ebenfalls die Bundestagsfraktionen, teilweise wurde sie durch die Bundestagsverwaltung bereitgestellt.¹⁰

Die Aufgaben, die von den Büros wahrgenommen werden, sind weder standardisiert noch werden sie in irgendeiner Weise durch das Bundeskanzleramt bzw. das Bundespräsidialamt kontrolliert. Vielmehr bestimmen die ehemaligen Amtsinhaber*innen allein, welche Tätigkeiten in dem Büro erledigt werden. Dazu gehören nach der bisherigen Praxis allgemeinwohlbezogene Tätigkeiten wie z.B. Schirmherrschaften, Preisverleihungen oder andere ehrenamtliche Aufgaben. Zu einem ganz erheblichen Teil erledigen die Büros allerdings Arbeiten, die nur als privat eingestuft werden können. Sie unterstützen die ehemaligen Amtsinhaber etwa bei ihren erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten für private Unternehmen, bei der Wahrnehmung von Aufsichts- und Verwaltungsratsmandaten, der Gründung eigener Unternehmen oder ihrer freiberuflichen Tätigkeit. Auch bei der zum Teil

⁷ Bericht des Bundesrechnungshofs, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten, Teilprüfung Bundespräsidenten, v. 18.9.2018, Gz.: I 3 – 2012 – 0778, S. 19.

⁸ Bundeshaushalt 2023, Einzelplan 01, Übersicht der ku- und kw-Vermerke zu Titel 422 01 und Titel 428 01.

⁹ Bundeshaushalt 2023, Einzelplan 04, Übersicht der ku- und kw-Vermerke zu Titel 422 01 und Titel 428 01.

¹⁰ Bericht des Bundesrechnungshofs, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten, Teilprüfung Bundeskanzler, v. 18.9.2018, Gz.: I 3 – 2012 – 0778, S. 14.

wahrgenommenen Lobbyarbeit für Interessengruppen leisten die Büros Unterstützung. Dasselbe gilt für die Zuarbeit zu Reden oder Veröffentlichungen, für die die ehemaligen Amtsinhaber teilweise hohe Honorare erhalten. In der Vergangenheit kam es darüber hinaus vor, dass die Büros auch Angelegenheiten wie die Organisation und Abrechnung von Handwerkerleistungen am Wohnhaus oder private Termine koordinierten. Teilweise wurden auch ganz erhebliche Zuarbeiten für die Ehefrauen der ehemaligen Amtsträger geleistet. In der Tendenz lässt sich dabei beobachten, dass der Anteil der Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem ehemaligen Amt steht, mit zunehmendem zeitlichen Abstand immer stärker hinter rein privaten inklusive erwerbswirtschaftlichen Aufgaben zurücktritt.¹¹

Nachdem sich diese Praxis über Jahrzehnte politisch relativ geräuschlos einge spielt hatte, geriet sie das erste Mal im Jahr 2018 in die öffentliche Diskussion. Zu diesem Zeitpunkt veröffentlichte der Bundesrechnungshof einen Bericht über die Prüfung der Büros von Altkanzler und Altpräsidenten, die für die Jahre 2013 bis 2015 erstmals überhaupt in der Geschichte der Bundesrepublik erfolgt war. Die ganz erheblichen Missstände, die die Prüfung dabei offenlegte, wurden zwar kurzzeitig medienwirksam aufgegriffen. Die entsprechende Debatte verhallte aber sehr schnell wieder. Erst vier Jahre später gerieten die Büros – zumindest in Bezug auf die Altkanzler – wieder verstärkt in den öffentlichen Fokus. Hintergrund war die schon vorher umstrittene besondere Nähe von Altkanzler Gerhard Schröder zum russischen Präsidenten Wladimir Putin und sein Engagement für staatlich-russische Gasunternehmen. Als sich Schröder auch nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine nicht von Putin distanzieren wollte, baten die vier Mitarbeiter*innen seines Altkanzlerbüros darum, auf andere Dienstposten versetzt zu werden.¹² Wenig später beschloss der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, sein Büro „ruhend“ zu stellen. Offiziell erfolgte diese Entscheidung unabhängig von den Russlandkontakten Schröders. Zur Begründung verwies die Koalition vielmehr darauf, „dass Bundeskanzler a.D. Schröder keine fortwirkende Verpflichtung aus dem Amt mehr wahrnimmt“.¹³

Eine zusätzliche juristische Brisanz erhielt dieser Vorgang, als Schröder kurz darauf ankündigte, sich gegen diese Kürzung vor dem Verwaltungsgericht wehren zu wollen. Die Entscheidung sei willkürlich. Schröder sei weder Gelegenheit zur

¹¹ S. zur entsprechenden Praxis für die Jahre 2013-2015 umfassend Bericht des Bundesrechnungshofs, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten, Teilprüfung Bundeskanzler, Teilprüfung Bundespräsident, v. 18.9.2018, Gz.: I 3 – 2012 – 0778.

¹² *Fried*, Gerhard Schröders Mitarbeiter lassen sich versetzen, Süddeutsche online v. 1.3.2022, <https://www.sueddeutsche.de/politik/schroeder-putin-altkanzler-buero-mitarbeiter-1.5539230>.

¹³ „Schröders Büro wird ‚ruhend gestellt‘“, Kurzmeldung des Bundestages v. 19.5.2022, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-896240>.

Stellungnahme vor der Entscheidung noch sonst rechtliches Gehör gewährt worden. Das Verfahren müsse nach rechtsstaatlichen Grundsätzen geführt werden, wofür nun das Gericht angerufen worden sei.¹⁴ Damit dürfte der Status der Altkanzlerbüros bald das erste Mal überhaupt zum Gegenstand einer rechtsförmigen Entscheidung werden.

IV. Rechtsgrundlage

Dieser Rechtsstreit gibt Anlass, einen Blick auf die Rechtsgrundlagen für die Büros der ehemaligen Amtsinhaber zu werfen – oder vielmehr in einem ersten Zugriff auf deren Fehlen. Denn abgesehen von der Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan, die auch lediglich im Hinblick auf die Personalmittel spezifisch für die Büros der ehemaligen Amtsträger ausgewiesen sind, gibt es keinerlei rechtliche Grundlage, aufgrund derer die Büros eingerichtet und betrieben werden. Zwar war in den frühen Jahren der Bundesrepublik zunächst angedacht worden, zumindest die Einrichtung der Altkanzlerbüros im Bundesministergesetz zu regeln. Zu einer entsprechenden Änderung kam es jedoch im Ergebnis nie.¹⁵ Der rechtliche Rahmen der Büros und damit auch der Stellung der ehemaligen Amtsinhaber kann sich daher allein aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen bzw. ungeschriebenem (Verfassungs-)Recht ergeben.

Dabei beginnen die Unsicherheiten der rechtlichen Zuordnung allerdings schon bei der Frage des einschlägigen Rechtsgebiets und damit verbunden im konkreten Streitfall auch des einzuschlagenden Rechtswegs. Insofern stellt sich insbesondere bei der anhängigen Klage Schröders vor dem Verwaltungsgericht bereits die Frage, ob überhaupt der von ihm gewählte Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Denn dies würde nach § 40 Abs. 1 VwGO voraussetzen, dass es sich bei dem Sachverhalt um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art handelt, also um eine Auseinandersetzung, bei der gerade nicht zwei unmittelbar am Verfassungsleben Beteiligte um Rechte aus der Verfassung streiten.¹⁶ Schröder dürfte seine Ansprüche also nicht aus einer etwaigen verfassungsrechtlichen Position als Altkanzler herleiten, sondern müsste der öffentlichen Hand als Privater gegenüberstehen. Von dieser Prämisse scheint er mit seiner Klage auszugehen.

¹⁴ Erklärung der Anwälte von Gerhard Schröder vom 12.8.2022, veröffentlicht unter <https://www.zeit.de/news/2022-08/12/die-erklaerung-der-schroeder-anwaelte-im-wortlaut>.

¹⁵ Bericht des Bundesrechnungshofs, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Versorgung und Ausstattung der ehemaligen Bundespräsidenten, Bundeskanzler und Bundestagspräsidenten, Teilprüfung Bundeskanzler, v. 18.9.2018, Gz.: I 3 – 2012 – 0778, S. 9.

¹⁶ Zum Begriff der Streitigkeit nicht verfassungsrechtlicher Art s. nur BVerwG, NJW 1976, 637 (638); *Ehlers/Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Werkstand: 42. EL Februar 2022, § 40 VwGO Rn. 136 m.w.N.

Genau umgekehrt läuft aber in der Sache die bisherige Argumentation des Bundestages. Er stellt sich – zumindest in diesem konkreten Fall – auf den Standpunkt, dass die Altkanzlerbüros nur für fortwirkende Verpflichtungen aus dem Amt bereitgestellt werden und versagte genau aus diesem Grund die weitere Finanzierung. Da es sich bei dem ursprünglichen Amt um ein solches des Verfassungsrechts handelt, müsste bei konsequenter Anwendung dieser Sichtweise auch die Stellung als Altkanzler, die sich durch fortwirkende Verpflichtungen aus dem Amt ergeben soll, dem Verfassungsrecht zuzuordnen sein.

Diese Position ist insofern konsequent, als dass die Überlassung von Mitarbeitern, Büroräumen und sonstigen Sachleistungen innerhalb der Strukturen der öffentlichen Verwaltung an eine Privatperson nichts Anderes als rechtswidrig wäre. Denn Ausgaben aus dem Bundeshaushalt dürfen gem. § 6 BHO überhaupt nur für Aufgaben des Bundes (und eben nicht für Privatangelegenheiten ehemaliger Amtsträger) geleistet werden. Man kann diesen Gedanken auch verfassungsrechtlich in Art. 104a Abs. 1 GG, dem Demokratieprinzip oder dem allgemeinen Gleichheitssatz verorten. Er beschreibt im Grunde nichts anderes als eine Selbstverständlichkeit. Dass in der Vergangenheit diese Maßstäbe in Bezug auf die Altkanzler in großem Umfang missachtet wurden, spielt hier dabei keine Rolle. Eine Gleichbehandlung im Unrecht oder rechtsstaatliche Anforderungen an ein rechtswidriges Verfahren gibt es nicht. Es zeigt sich insofern nur, dass eine Überprüfung, zu der nach dem Bundesrechnungshof nun auch der Haushaltsausschuss die Bundesregierung aufgefordert hat, mehr als überfällig ist.

Sollte es sich bei den Altkanzlerbüros daher um Leistungen an die Privatperson handeln, so wäre zwar für Streitigkeiten über deren Ausstattung der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Jede Klage, mit der Ansprüche auf entsprechende Leistungen geltend gemacht würden, wäre aber von vorneherein unbegründet, weil sie auf nichts anderes als ein rechtswidriges Handeln gerichtet wären.

Wenn überhaupt, dann könnten Fragen nach der Ausstattung des Amtes nach dem Amt daher vor dem Bundesverfassungsgericht im Wege eines Organstreitverfahrens geklärt werden. Voraussetzung dafür wäre, dass man die Stellung als „Alt-Kanzler“ als eine Art nachwirkende Verfassungsstellung begriffe, in die durch die Versagung einer entsprechenden Amtsausstattung eingegriffen worden sein könnte. Der Altkanzler wäre dann jedenfalls als „anderer Beteiligter“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, der seine verfassungsrechtliche Stellung wohl aus einer Gesamtschau der Art. 62 ff. GG herleiten müsste, im Verfahren beteiligtenfähig. Für Fragen der Begründetheit käme es dann darauf an, inwiefern aus der Stellung als Altkanzler tatsächlich ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf eine entsprechende Amtsausstattung folgt und welchen Voraussetzungen er unterliegt. Weder in der bisherigen Rechtsprechung noch in der Literatur sind dazu bisher auch nur Ansätze einer Konzeption erkennbar.

V. Verantwortlichkeit

Wie sehr alle Fragen dogmatischer Einordnung des Amtes nach dem Amt ungeklärt sind, zeigt sich auch, wenn man nicht Fragen von Rechtsgrundlage und Rechtsanspruch, sondern die nach Verantwortlichkeit und Transparenz in den Vordergrund stellt. Als überaus vielsagend erweist sich insofern eine aktuelle Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg, die sich – soweit ersichtlich erstmals – mit der rechtlichen Stellung des Altkanzlerbüros befassen musste. Der Sache nach ging es hier um einen presserechtlichen Auskunftsanspruch über die Tätigkeiten in Schröders Büro, der von den Anspruchstellern gegenüber dem Kanzleramt als Dienstherr der dort beschäftigten Mitarbeiter geltend gemacht wurde. Das Gericht wies den entsprechenden Antrag mit der Begründung zurück, dass das Bundeskanzleramt in diesem Fall nicht passivlegitimiert sei, weil der Anspruch richtigerweise gegen das Altkanzlerbüro selbst hätte geltend gemacht werden müssen. Bei diesem Büro handele es sich nicht um einen Teil des Bundeskanzleramts, sondern um eine eigenständige Behörde im presserechtlichen Sinne.¹⁷ Die Entscheidung irritiert nicht nur im Hinblick auf die verwaltungsprozessrechtliche Argumentation, weil das Gericht seine Entscheidung auf die fehlende Passivlegitimation des Bundeskanzleramts stützt, obwohl nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO hier die Bundesrepublik Deutschland Klagegegner und damit passivlegitimiert ist.¹⁸ Auch muss es mehr als verwundern, dass das Gericht die Antragsteller zu einem Zeitpunkt auf das Altkanzlerbüro verweist, in dem dieses bereits durch den Haushaltsausschuss des Bundestages „ruhend gestellt“ wurde.

Vor allen Dingen aber zeigt die Entscheidung die Ratlosigkeit an, mit der das Gericht letztlich dem Altkanzlerbüro und seiner Verortung in der Verwaltungs- und Staatsorganisationshierarchie begegnet. Mangels klarer Einordnungen in bestehende dogmatische Strukturen konstruiert das Gericht hier eine eigenständige Behörde (im presserechtlichen Sinne), die faktisch nicht mehr existent und rechtlich in keiner Weise strukturiert ist. All dies kann als vorsichtiges Anzeichen dafür gedeutet werden, dass die normativen Widersprüche, die dadurch entstehen, dass eine nicht mehr im Amt befindliche (Privat-)Person ein lebenslanges Zugriffsrecht auf eine öffentliche „Amtsausstattung“ erhält, das weder inhaltlich kontrolliert noch formal in die Hierarchie bestehender staatlicher Organisationsstrukturen eingegliedert ist, mit der herkömmlichen Dogmatik des republikanischen demokratischen Verfassungsstaates kaum in Einklang zu bringen sind. Die praktische Konsequenz, diese Büros dann allerdings auch noch aus der Verant-

¹⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16.08.2022 – OVG 6 S 37/22, in diesem Heft.

¹⁸ Insofern wäre die hier erörterte Frage wohl eher eine Frage des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses gewesen, wenn die Antragsteller noch keinen Antrag bei der zuständigen, sondern bisher allein bei der unzuständigen Behörde gestellt hätten.

wortungskette der Verwaltungshierarchie zu entlassen und die öffentliche Kontrollierbarkeit dadurch zu vereiteln, dass auf ein nicht mehr existentes Büro verwiesen wird, kann allerdings in keiner Weise rechtlich überzeugen.

VI. Ausblick

Der Status von Altkanzler*innen und Altbundespräsident*innen rührt an grundlegenden Fragen der verfassungsrechtlichen Unterscheidung zwischen Amt und Person. Gerade in Bezug auf die höchsten Staatsämter tut sich die Staatspraxis der Bundesrepublik (und auch diejenige anderer Länder) an vielen Stellen überaus schwer, diese demokratische Unterscheidung in geordnete Bahnen zu lenken.¹⁹ Die rechtlich völlig unregelmäßig und in der Praxis wohl auch bisher keinerlei effektiver Kontrolle unterliegenden Altkanzlerbüros sind dafür genauso ein Beispiel wie die bisherige Übung, die scheidenden Kanzler relativ freihändig darüber entscheiden lassen, welche Akten aus dem Kanzleramt sie im Amt belassen, welche sie in ihren Privatbesitz übernehmen und welche sie der ihrer Partei nahestehenden politischen Stiftung übergeben.²⁰ Auch die nicht nur politisch geduldete, sondern sogar erwartete Einbindung der Ehefrauen der bisherigen Bundespräsidenten in die Amtsführung des Staatsoberhauptes²¹ gehört in diese Reihe. Am Ende mögen hier immer noch aus der langen monarchischen Epoche überkommene Vorstellungen davon mitschwingen, dass an der Spitze des Staates eben nicht ein Amt, sondern eine Person diese besondere Form von Einheit verkörpert, die dem Ideal des Nationalstaats klassischer Prägung zugrunde liegt.

Der Fall Schröder wird allein schon aufgrund der Wahl des Rechtswegs allenfalls am Rande zur Klärung der mit dem Amt nach dem Amt verbundenen Rechtsfragen beitragen. Er sollte Anstoß dafür sein, den zugrundeliegenden Vorstellungen in Verfassungstheorie und Staatsrecht noch systematischer auf den Grund zu gehen.

¹⁹ Interessant ist deshalb, wie negativ die Reaktionen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Äußerungsbefugnissen der Bundeskanzlerin (BVerfG, NVwZ 2022, 1113 ff.) waren, die versucht, genau an dieser Unterscheidung festzuhalten.

²⁰ S. dazu BVerfGE 145, 365.

²¹ S. dazu ausführlich *Lenski*, JÖR 64 (2016), 81 ff.

Digital Campaigning on the Rise? A Long-term Perspective on German Federal Elections

Michael Angenendt¹/Ole Kelm²/Thomas Poguntke³/Ulrich Rosar⁴

Election campaigns are no longer what they used to be. In the old days, they were about mass rallies to reach as many people as possible. Door-to-door canvassing and information stalls in the inner cities manned by the local candidates complemented a campaign logic geared towards contacting and mobilising as many people as possible. With the advent of TV, this campaign style lost much functionality because TV ads could reach potential voters more efficiently. The proliferation of TV channels in the wake of private TV accelerated this trend. Internet-based campaigning, mainly social media campaigning, offered a new level of outreach coupled with the vastly increased possibility of targeting voters more efficiently and directly. At the same time, however, we could notice a countervailing trend, and all larger German parties rediscovered the effectiveness of door-to-door canvassing in the 2017 election campaign (Kruschinski & Haller, 2018). As the 2021 election campaign was held under severe restrictions due to the COVID-19 pandemic, which limited the possibility for personal interaction (Angenendt & Kinski, 2022), many expected a conspicuous rise of digital campaigning to compensate for the lack of personal interaction. On the one hand, four years are a long time in the digital age, which means that we can expect a 'natural' increase in the use of digital campaign techniques simply because the relevant technology has developed further and related media and communication channels have either proliferated or increased their usage. Such a 'natural' increase is also visible for the Facebook and Twitter use of German MPs (Kelm et al., 2019). On the other hand, the pandemic has worked as an external shock (Harmel & Janda, 1994) on parties and candidates alike, which is likely to have changed their organizational routines such as their campaign styles. The dangers associated with physical presence and close contact should have led parties to intensify their digital campaigns while reducing campaign techniques involving physical presence (Poguntke et al., 2021). Moreover, it is plausible that not only digital campaigning increased in the

¹ Dr. Michael Angenendt is a Postdoctoral Researcher at the Düsseldorf Party Research Institute (PRUF), Heinrich Heine University Düsseldorf.

² Dr. Ole Kelm is a Postdoctoral Researcher at the Institute for Social Sciences, Heinrich Heine University Düsseldorf.

³ Prof. Dr. Thomas Poguntke is Co-Director of the Düsseldorf Party Research Institute (PRUF) and holds the Chair of Comparative Politics at the Institute for Social Sciences, Heinrich Heine University Düsseldorf.

⁴ Prof. Dr. Ulrich Rosar holds the Chair of Sociology II at the Institute for Social Sciences, Heinrich Heine University Düsseldorf

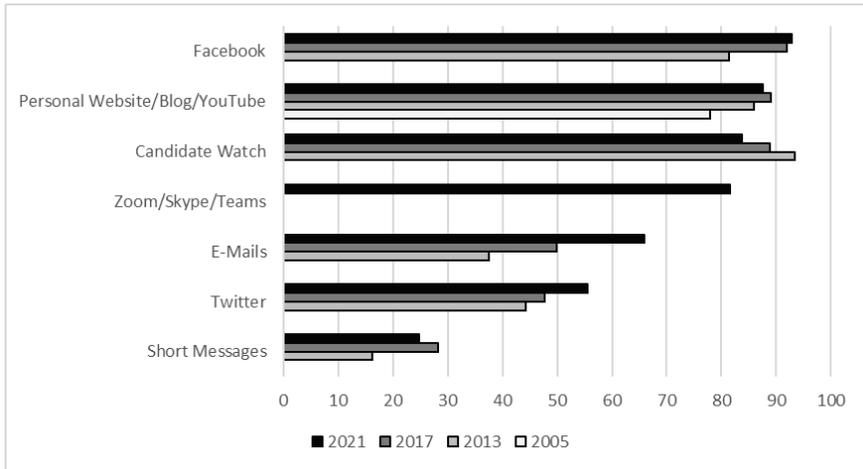
past elections, but also its effects on election results. Therefore, this research note asks: *To what extent has the digital campaigning of Bundestag candidates increased in the past federal elections and what influence do the activities have on the election results in 2021?*

To this end, we have used data from the German Longitudinal Election Study (GLES) candidate survey, where candidates for the *Bundestag* elections have been asked about their campaign methods. Our analysis includes constituency candidates of those parties that were either represented in the German federal parliament (*Bundestag*) with a parliamentary group before the respective election or had a realistic chance of being represented in parliament after the election.⁵ This procedure allows us also to gauge the extent of personalization of campaigning. To the extent that constituency candidates run personal websites, Facebook accounts, or Twitter campaigns, their political profile becomes somewhat more independent of their respective party (Bukow & Angenendt, 2019; Cross et al., 2018; Zittel & Gschwend, 2008).

Everything Different in the 2021 German Federal Election? Digital Campaigning in a Long-term Perspective

We use a broad definition of digital campaigning, including all kinds of digital communication and advertising tools ranging from early methods such as simple text messages or email campaigns to interactive social media devices like Facebook and Twitter. This allows us to cover the federal election campaigns between 2005 and 2021. However, as with all-time series data, there are limitations. As digital campaign techniques have changed profoundly since 2005, the survey items had to follow suit. To be sure, this is evidence of the rapidly changing nature of election campaigns but it means that it is difficult to construct meaningful time series data. The solution was to combine items that are, to a degree, functionally equivalent (van Deth, 1998). Following this logic, personal websites, blogs and YouTube videos were grouped, as were the usage of Skype, Zoom, and Teams (see Figure 1). Even with such a pragmatic approach, the 2009 survey could not be added to the time series because the question formats were too different.

⁵ For example, the Free Democratic Party (FDP/ *Freie Demokratische Partei*) was not represented in the *Bundestag* from 2013 to 2017. Nevertheless, their candidates were invited to participate in the survey.

Figure 1: Constituency Candidates' Digital Campaign Activities 2005 - 2021 in Percent

Notice: all analyses are based on weighted cases, except 2005 (no weight variable available).

Data source: Debus et al., 2022; Gschwend et al., 2006; Rattinger et al., 2010, 2014; Roßteutscher et al., 2018.

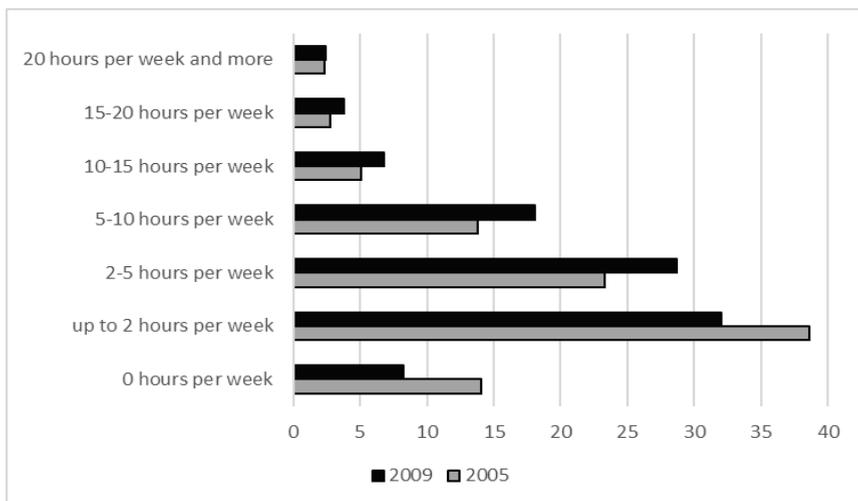
Overall, the data in Figure 1 shows an apparent increase in the usage of different variants of digital campaigning. The only exception is Candidate Watch (*Abgeordnetenwatch.de*), a website that invites candidates to respond to questions by individual voters. Arguably, this is a relatively demanding and sophisticated way of presenting oneself to voters. In addition, it is reactive in that candidates need to respond to whatever questions are raised, which can compel them to take a position on issues they would rather avoid. Therefore, it is not surprising that usage has declined after its initial novelty (and news coverage) had worn off (*Abgeordnetenwatch.de* was founded in 2004). Other, less onerous and (some) more spontaneous and short-term methods of getting in touch with voters have gained importance. Clearly, writing text messages, tweets or emails allow for more flexible campaigning in times of rapidly changing agendas.

In detail, we do not observe a significant increase in candidates' use of Facebook between 2017 and 2021. Since more than nine out of ten candidates already used Facebook in 2017, a ceiling effect is observable, similar to the use of personal websites, blogs and YouTube. In other words, due to the already wide usage of these digital campaign activities, the pandemic leaves little room for a further spread. In contrast, there is a stronger increase in candidates' use of Twitter, even though fewer candidates still use Twitter than Facebook. Although no comparative data is available, it can be assumed that the widespread use of video conferencing platforms (Zoom, Skype, and Teams) in 2021 is a consequence of the necessity to restrict personal social contacts due to the COVID-19 pandemic. But also emails, a traditional digital campaigning technique, were used more

frequently in the 2021 election campaign than in previous ones. Whether this is due to the COVID-19 pandemic or whether an already existing trend is continuing cannot be assessed on the basis of the descriptive analysis.

When looking at personal websites separately, we register a 7.6 percentage point increase between 2005 (77.7 percent) and 2017 (85.3 percent). In 2021, exactly the same proportion of all candidates (85.3 percent) had a personal website or a blog.⁶ It is also noticeable that the proportion of those who did not at all engage in digital campaigning nearly halved between 2005 and 2009 (from 14.1 to 8.2 percent). Over the same period, the time candidates spend informing and discussing via the internet increased substantially (see Figure 2). Our comparison ends in 2009 as a result of a different coding of the time candidates spend to inform and discuss via internet in the subsequent candidate surveys. However, the data show that the use of the internet already spread fast in the 2000s; this corresponds to the finding that internet-based campaigning had become established in Germany by the 2009 election campaign (Jungheer & Schoen, 2013: 129).

Figure 2: Time, Constituency Candidates spend to inform and to discuss via internet 2005 and 2009 in Percent



Notice: analyses 2009 based on weighted cases, and 2005 based on unweighted cases (no weight variable available).

Data source: Gschwend et al., 2006; Rattinger et al., 2010.

To sum it up, as we reach the 2020s, digital campaigning has become the norm for individual candidates. Most of them are on Facebook, have a personal website and use video conferencing platforms. In other words, individual candidates run individual campaigns, and there is every reason to assume that they are, to a

⁶ For the other types of digital campaigning, no continuous time series exists from 2005 to 2021.

considerable degree, geared towards their personal profile and political priorities (Zittel, 2009). Moreover, this is also done by candidates with no real prospect of winning their seats directly. This reflects how German parties operate: A good constituency performance is often the precondition for a safe position on a future Land list. In other words, candidates engage in constituency campaigning also because this represents an investment into their future political career, even if they run for a hopeless seat.

Does Digital Campaigning Pay Off on Election Day?

Beyond this individual return on investment, however, is there also a party benefit? Does digital campaigning pay off electorally? So far, few studies examined these questions in the German context (Flemming and Marcinkowski, 2014; Marcinkowski and Metag, 2013). The message is relatively modest when we look at the results of our regression analysis for 2021 (see Table 1). A personal website/blog and being on Facebook helps to do better on the 2nd vote, while being active on Candidate Watch backfires – which might explain the drop-in usage. Yet, the overall effects are not particularly strong, which is most likely the result of the widespread use of digital campaigning. It no longer gives a more “digital” candidate a competitive edge over their competitors.

Table 1: Linear Regression Models of the Vote Share of Constituency Candidates at the German Federal Election 2021

	1 st vote		2 nd vote	
Facebook	1.35	(0.88)	1.57*	(0.76)
Twitter	0.32	(0.49)	0.15	(0.42)
Personal Website/Blog	1.30*	(0.71)	1.30*	(0.61)
YouTube	-0.27	(0.48)	-0.30	(0.41)
Short Messages	0.34	(0.53)	0.02	(0.46)
Emails	-0.62	(0.50)	-0.60	(0.43)
Zoom/Skype/Teams	-0.37	(0.61)	-0.03	(0.53)
Candidate Watch	-1.06*	(0.63)	-1.27*	(0.54)
Candidate's party membership (RC: CDU/CSU west)				
CDU/CSU east	-5.76**	(1.88)	-5.76***	(1.62)
SPD west	-2.45	(0.88)	0.77	(0.75)
SPD east	-4.67	(1.28)	-0.11	(1.10)
FDP west	-19.53***	(0.88)	-12.57***	(0.76)
FDP east	-19.54***	(1.47)	-14.13***	(1.26)
Greens west	-12.86***	(0.98)	-7.87***	(0.85)
Greens east	-18.99***	(1.53)	-13.82***	(1.32)
The Left west	-24.45***	(0.95)	-20.44***	(0.81)
The Left east	-17.41***	(1.30)	-14.52***	(1.12)
AfD west	-18.97***	(0.89)	-15.11***	(0.77)
AfD east	-11.29***	(1.42)	-7.45***	(1.23)
Number of candidate's opponents in the constituency	-0.18*	(0.11)	-0.09	(0.09)

Continuation of Table 1

	1 st vote		2 nd vote	
Candidate's age (RC: ≤ 29 years)				
30 - 39 years	1.10	(0.76)	0.97	(0.14)
40 - 49 years	0.08	(0.81)	0.18	(0.69)
50 - 59 years	-0.24	(0.75)	0.05	(0.65)
≥ 60 years	-0.05	(0.83)	0.38	(0.71)
Candidate's gender: female	-0.22	(0.51)	-0.04	(0.44)
Candidate is already member of the Bundestag	2.46***	(0.60)	0.75	(0.52)
Candidate holds an important position in German federal politics	2.00	(3.53)	0.34	(3.04)
Intercept	28.41***	(1.70)	23.69***	(1.46)
adjusted R ² in %	79.0		78.7	
n	485		485	

Notice: Unstandardized regression coefficients and standard errors (in parentheses); +: $p \leq 0.100$; *: $p \leq 0.050$; **: $p \leq 0.010$; ***: $p \leq 0.001$; analyses based on weighted cases.

Data source: Debus et al., 2022.

Concluding Remarks

Our analysis shows that a rise in digital campaigning for the 2021 German federal election is observable. Presumably, this increase is not (entirely) a consequence of the COVID-19 pandemic. To some extent, digital campaign activities may serve as a substitute for the lack of face-to-face contacts with voters during the election campaign. However, our long-term perspective shows that the 2021 federal election continues a trend towards the digitalisation of election campaigns that already started in previous years – a trend that is also observable for the social media activities of German MPs in the last years (Kelm et al., 2019). The widespread use of some internet-based campaign activities, such as Facebook, personal websites and blogs, in the 2017 as well as in the 2021 election campaign indicates a ceiling effect, so that the COVID-19 pandemic did not lead to a substantial boost. Rather, digital campaigning is an expression of a professionalisation taking place among constituency candidates regardless of the COVID-19 pandemic.

Furthermore, our analysis refers to a methodological aspect: When we use a different data collection, we see that the GLES data tend to overestimate the digital activities of constituency candidates. Our own data collection for the 2021 *Bundestag* election (Kelm et al., 2022) yields lower scores, showing that about 50 percent of the constituency candidates use Facebook and Instagram, while Twitter is used by about 30 percent. We attribute this to a specific weakness of the GLES data which is based on a self-selected sample of constituency candidates,

while our data collection directly measures whether or not all candidates have certain social media accounts. It is plausible to suggest that more active constituency candidates are more likely to have responded to the survey. This would explain the very high frequencies of a large number of digital campaign techniques in the analysis presented here. In other words, there is a ceiling effect built into the GLES data.

Overall, we show that using digital campaign methods have relatively limited effects on electoral success. Arguably, this may be due to the prevalence of digital campaigning. In other words, if most or all candidates engage in digital campaigning, the marginal gains are bound to be relatively modest. However, we have only analysed whether candidates use or not use digital tools. The results might change if the degree of activity were integrated, for example the number of posts or the number of followers on social media. Nevertheless, the widespread use of digital campaign methods indicates that candidates cannot risk not using these methods. They have become the norm of modern campaigning. At the same time, campaigns are continuously changing as the actual digital means, particularly social media platforms, are changing continuously.

References

- Angenendt, Michael, Lucy Kinski, 2022. 'Germany: Political Developments and Data in 2021. The End of the Merkel Era'. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook 61*: pp. 1–22. doi: 10.1111/2047-8852.12366.
- Bukow, Sebastian U., Michael Angenendt, 2019. 'Three Faces of Constituency Campaigns in Mixed-Member Electoral Systems. Parties and Candidates in Germany, 2005–13'. *German Politics 28* (1): pp. 35–60. doi: 10.1080/09644008.2018.1478965.
- Cross, William P., Richard S. Katz, and Scott Pruyers (eds.), 2018. *The Personalization of Democratic Politics and the Challenge for Political Parties*. London, New York, Colchester, United Kingdom: Littlefield International, Ltd; ECPR Press.
- Debus, Marc, Thorsten Faas, Sigrid Roßteutscher, 2022. *GLES Kandidierendenstudie 2021*. GESIS Datenarchiv, Köln: ZA7704 Datenfile Version, 1(0). doi: 10.4232/1.13937.
- Flemming, Felix, Frank Marcinkowski, 2014. 'Das überschätzte Medium: Nutzung und Wirkung des Internet im Wahlkampf.' In *Social Network – Die Revolution der Kommunikation*, edited by Ullrich Dittler and Michael Hoyer, pp. 259–281. München: Kopaed.
- Gschwend, Thomas, Hermann Schmitt, Andreas Wüst, 2006. *Kandidatenstudie 2005*. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA4923 Datenfile Version 1.0.0.

- Harmel, Robert, Kenneth Janda, 1994. 'An Integrated Theory of Party Goals and Party Change'. *Journal of Theoretical Politics* 6 (3): pp. 259–287. doi: 10.1177/0951692894006003001.
- Jungherr, Andreas, Harald Schoen, 2013. *Das Internet in Wahlkämpfen: Konzepte, Wirkungen und Kampagnenfunktionen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kelm, Ole, Marco Dohle, Uli Bernhard, 2019. 'Politicians' Self-reported Social Media Activities and Perceptions: Results from Four Surveys among German Parliamentarians'. *Social Media + Society* 5 (2): pp. 1–12. doi: 10.1177/2056305119837679.
- Kelm, Ole, Michael Angenendt, Thomas Poguntke, Ulrich Rosar, 2022. *Which Candidates Benefit from Social Media? An Analysis of the 2021 German Federal Election*. Working Paper presented at the ECPR General Conference 2022. Innsbruck.
- Kruschinski, Simon, André Haller, 2018. 'Back to the roots?! Der datengestützte Tür-zu-Tür-Wahlkampf in politischen Wahlkampagnen'. In *Strategische Politische Kommunikation im digitalen Wandel: Interdisziplinäre Perspektiven auf ein dynamisches Forschungsfeld*, edited by Michael Oswald, and Michael Johann, pp. 289–317. Wiesbaden: Springer VS.
- Marcinkowski, Frank, Julia Metag, 2013. 'Lassen sich mit dem Internet Wählerstimmen gewinnen? Befunde zu drei deutschen Wahlen'. *Publizistik* 58 (1): pp. 23–44. doi: 10.1007/s11616-013-0168-y.
- Poguntke, Thomas, Susan E. Scarrow, Paul D. Webb, 2021. 'Democracy, Deliberation and Social Distancing in the Pandemic: Adaptive Strategies in Legislatures and Political Parties'. *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* 27: pp. 15–21. doi: 10.24338/mip-202115-21.
- Rattinger, Hans, Sigrid Roßteutscher, Rüdiger Schmitt-Beck, 2010. *Kandidatenstudie (GLES 2009)*. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA5319 Datenfile Version 2.0.0. doi: 10.4232/1.11444.
- Rattinger, Hans, Sigrid Roßteutscher, Rüdiger Schmitt-Beck, 2014. *Kandidatenstudie (GLES 2013)*. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA5716 Datenfile Version 3.0.0. doi: 10.4232/1.12043.
- Roßteutscher, Sigrid, Rüdiger Schmitt-Beck, Harald Schoen, Bernhard Weißels, Christof Wolf, 2018. *Kandidatenstudie (GLES 2017)*. GESIS Datenarchiv, Köln: ZA6814 Datenfile Version, 3(0). doi: 10.4232/1.13089.
- van Deth, Jan W., 1998. 'Equivalence in Comparative Political Research'. In *Comparative Politics: The Problem of Equivalence*, edited by Jan W. van Deth, pp. 1–19. London, New York: Routledge.

- Zittel, Thomas, 2009. 'Lost in Technology? Political Parties and the Online Campaigns of Constituency Candidates in Germany's Mixed Member Electoral System'. *Journal of Information Technology & Politics* 6 (3-4): pp. 298–311. doi: 10.1080/19331680903048832.
- Zittel, Thomas, Thomas Gschwend, 2008. 'Individualised Constituency Campaigns in Mixed-Member Electoral Systems: Candidates in the 2005 German Elections'. *West European Politics* 31 (5): pp. 978–1003. doi: 10.1080/01402380802234656.

The British Conservative Party: What just happened? And what now?

Elisabeth Carter¹

On 19th September I received a chatty email from a German friend of mine. He told me that he had been watching the Queen's funeral and, looking at the congregation, was reminded of just how many prime ministers the UK had had over the past few years. He also enquired as to what I thought we might expect from the latest one (at the time), Liz Truss, and he wondered whether Boris Johnson was now gone for good. Well, where to start!?! And what a moving target! Indeed, that email conversation seems like it took place years ago now... And of course, if our late Queen had lived just a few more weeks, then we would have seen yet another former prime minister at her funeral.

The details of what has happened since then have been well documented, but for those who have been living under a stone for the last few months (which is not a bad place to be these days, let's face it), the shortish version of the story begins with Boris Johnson's behaviour finally catching up with him. After repeatedly lying about his conduct during the pandemic and about the various 'parties' that did or did not take place in Downing Street during lockdown, the final crunch came in early July when he and his communications team maintained that they knew nothing about the past record of a minister who was accused of groping two men at a private members' club. Despite the PM's claims, in the hours after the allegation came to light, it quickly became clear that Johnson *had* been informed about the minister's previous conduct, that a formal complaint *had* been made in the past, and that Johnson *did* have knowledge of this. While it is likely that Johnson would have managed to navigate his way out of this particular corner had this been the only episode of bad judgement and untruths, clearly, it was not. Rather, it was the latest in a very long string of incidents, and it was the final straw for a number of ministers. First, the Health Secretary, Sajid Javid, resigned, and then minutes later, so did the Chancellor of the Exchequer, Rishi Sunak. By the next day, a dozen more ministers had resigned, and the numbers kept on growing. In the end, in the space of two days, nearly 60 members of the government resigned, and despite clinging to power like a mollusc, Johnson finally admitted that it was all over, and on 7th July he resigned.

Johnson's resignation precipitated a contest for the leadership of the Conservative Party, and the winner would then become the UK's new prime minister. In

¹ Dr Elisabeth Carter is Senior Lecturer in Politics at Keele University, UK.

line with the party's internal rules, candidates would require a set number of nominations from fellow MPs to enter the leadership race, the field would be whittled down to two through repeated rounds of voting by MPs, and the final two would then go forward to face a vote by Conservative Party members. In the event, eight candidates secured the 20 nominations required to take part in the contest, and after five rounds of voting by MPs within one week, Sunak and Truss went forward to the membership vote. The two then battled it out for a further very long six and a half weeks, and eventually, in early September, the membership vote closed. In the end, although Sunak had been the more popular candidate amongst MPs, the party members chose Truss, and she duly became the party's new leader, and then the UK's new prime minister.

The death of the Queen just two days after Truss became prime minister meant that the first two weeks of Truss' leadership were rather stalled. She had assembled her cabinet, but the business of governing was put on hold until after the late monarch's funeral. But boy did Truss make up for it! Within a day of the funeral, the public already got a taste of Truss' outlook: she announced that she would scrap the limit on bankers' bonuses, and proposed to get rid of the 45 percent rate of tax that applies to income above £150,000. That, however, was just the start. Three days later, Truss' Chancellor, Kwasi Kwarteng, presented his so-called 'mini-budget' in which he announced that, in an all-out effort to boost economic growth, he would introduce some new tax cuts, bring forward others that had been previously agreed, and reverse a number of new levies or planned tax increases. Aside from the debate about the 'fairness' of these measures, the crucial element to all these proposals (which together amounted to an estimated £45 billion) was that they were 'unfunded' – i.e. they would be paid for by borrowing. What was more, this increased borrowing would be added to the extra borrowing already needed to fund the government's plans to subsidize energy bills. One estimate put the additional borrowing required at £72 billion.

The reaction was instant. While Kwarteng was still on his feet delivering his speech, the markets started to tumble, and the value of the pound plummeted. Three days later, the pound reached its lowest point against the US dollar in 50 years. Then, as the cost of borrowing continued to soar, the Bank of England was forced to intervene with a series of emergency measures to buy up government bonds in order to prevent a run on pension funds. At the same time, the impact of the 'mini-budget' started to be felt in the 'real economy', with the cost of fixed-term mortgages increasing dramatically, and many households facing very sizable hikes in mortgage repayments. (Three quarters of all mortgages in the UK are fixed-term and fixed-rate, but the terms are most often much shorter than they are in other countries – typically two, three or, at most, five years. Those people coming to the end of their fixed-term mortgages, and thus seeking a new product, were therefore most seriously affected. With new products having rates of over

6 percent, a typical household would be facing repayments of £6,000 more a year, compared to August 2020, and although such increases were not solely down to the impact of the ‘mini-budget’ but were also explained by generally worsening financial conditions, experts estimated that the ‘mini-budget’ accounted for about £3,300 of such an increase.)

The government responded to the turmoil by speedily enacting a series of policy U-turns. First Kwarteng reversed the decision to scrap the 45p rate of income tax. Yet this was clearly not enough, and as it looked like the decision to lower corporation tax would also have to be reversed, Truss made Kwarteng (who had now been nicknamed ‘Kami-Kwasi’ by sections of the media as well as by some fellow Tory MPs) the sacrificial lamb and sacked him. A new Chancellor of the Exchequer – the long-time senior minister Jeremy Hunt – was installed and subsequently reversed nearly all of Kwarteng’s proposals. It became abundantly clear that Hunt’s appointment had been foisted upon Truss by senior members of her party in order to address the crisis, and that effectively what has become known as the experiment of ‘Trussonomics’ was dead in the water. The accusations that she had thereby lost all authority and was effectively in office but not in power grew, and it looked increasingly certain that it was only a matter of time before she too would be forced to resign.

That time was to come quickly as, on 19th October, Truss’ Home Secretary – Suella Braverman – was forced to resign for breaching ministerial rules, and penned a stinging resignation letter in which she suggested that she had the integrity to know when to go (and thereby suggesting that Truss did not), and wrote that she had serious concerns about the direction of the government. Then in a separate event that same day, the House of Commons descended into chaos when the government tried to assert its strength by forcing a confidence motion on an energy bill. The content of the bill was not what mattered; rather it was the fact that the government was threatening MPs with expulsion from the parliamentary party if they did not support its position. For many this was just too much, and amidst chaotic and unpleasant scenes, and with the government then seemingly backtracking on whether or not the bill was a confidence motion, dozens of MPs abstained, thereby indicating their refusal to back the government. The next day, after a mere seven weeks in power, Truss resigned as prime minister and, by doing so, provoked the second party leadership contest in less than four months.

In a bid to make the process of choosing the next party leader a short one, and in the hope of instilling some unity into the party, the body of the Conservative Party that sets the internal party rules – the 1922 Committee – indicated that the bar for nominations would be set much higher than it had been in July, and that

any candidate would need 100 nominations from fellow MPs. They would also have to gather these within four days.

At this point my friend's question about the possibility of Boris Johnson making a comeback became frighteningly pertinent. Johnson was away holidaying in the Dominican Republic but within hours of Truss resigning he was on a plane back to London. While he still commanded a significant level of support both within some sections of the electorate, and more importantly among Conservative Party members, the extent of his support among fellow MPs was less evident. Although he still clearly retained loyal backers in the House, other MPs were aghast at the prospect of him returning to No. 10. And most importantly, while not vehemently opposed to him, a good number of other MPs just could not justify bringing back someone who had been ousted just three months previously and who is still facing a parliamentary enquiry into whether or not he misled (i.e. lied to) parliament over what he said about his rule-breaking during the Covid lockdown.

In the event Johnson never put his name forward for the contest, although both he and his backers claimed that 100 fellow MPs had indicated that they would support him. Instead, on the evening before the deadline for nominations, Johnson announced that he would not be standing. That then left two runners in the race: Sunak, who had announced his candidacy just hours earlier, and Penny Mordaunt, who had declared not long after Truss resigned that she would run. Sunak already had the largest support among MPs, and this grew considerably as many of those who had indicated they would back Johnson now lined up behind him. Finally, in the minutes before the deadline, Mordaunt pulled out of race and announced that she too would be backing Sunak in the interest of party unity. Supporters later reported that she had narrowly missed being able to gather 100 nominations. Sunak was therefore declared the only candidate, and the new leader of the party. The next day Truss officially stepped down as prime minister, and Sunak became her successor.

Boris Johnson's conduct between the Thursday lunchtime when Truss announced her resignation and the Sunday night when he declared he would not be entering the leadership race spoke volumes, and once again laid bare many of the things we already knew about him. Firstly, as one Conservative Party grandee said, Johnson simply had no plan. Indeed, the fact that he was still on holiday when Truss announced she would go points to a lack of preparation. Everyone knew that Truss would be going and that it was simply a matter of time (the BBC's political editor said that 'even the dog on the street' knows this), so if Johnson had been seriously minded about regaining the leadership of the party, then he would have been on that plane two or three days sooner. He might also have put in place a leadership campaign team, like the other two runners did from the get-go. Instead, as commentators noted, he returned to the UK seemingly expecting to be

greeted by hordes of grateful supporters all clamouring for his comeback. The fact that there were no such throngs, and that many previously supportive MPs said that they simply could not entertain the idea of him coming back so soon, and when still under investigation, must have dealt him something of an ego blow. Equally, away from campaign planning, he had nothing to propose in terms of policies to dig us out of the financial mess in which his successor, Truss, and her team had landed the country. Instead, he met Sunak on the Saturday to try to persuade him to stand down and get behind his comeback, and then he did the same with Mordaunt on the Sunday. Both declined his kind offer.

Johnson's exit from the leadership race therefore simply came down to him avoiding the humiliation of not gathering sufficient nominations from fellow MPs, and recognizing that he just could not win. But as ever, he never said this, and neither was there any contrition in what he did say. Instead, in announcing that he would not be standing, he maintained that he did have the 100 nominations required, that there was 'a very good chance' that he would be successful in an election by party members, and that he was 'well placed to deliver a Conservative victory in 2024', but that 'sadly' he had come to the conclusion that 'this would simply not be the right thing to do'. The idea that it was his behaviour that had sparked the whole sorry story, and that had led to Truss' election by party members, clearly didn't seem to cross his mind, and nor did any concerns about what any comeback might mean for the party or country. In short, yet again, it was all about Boris.

And that brings us to the root cause of the damage inflicted upon the economy over the past month or so, and indeed the last few years, and the huge problems that the Conservative Party now faces. On the surface it may look like the problems reflect appallingly thought-through economic policies, which, incidentally, were not even submitted to the independent Office for Budget Responsibility for review, thereby reflecting ongoing disregard for experts and orthodoxy. Yet, the issues are much more wide-ranging and ingrained and stem from a whole swathe of the Conservative Party, including its members and indeed many of its supporters, embracing what can only be described as fantasy, or delusion, or to use a favourite term of Michel Barnier's: 'cakeism' (the concept of having one's cake and eating it). The first serious outbreak of cakeism was over the Brexit referendum, while the second took place this summer.

The Leave campaign had promised that we could indeed have our cake and eat it. By 'bringing back control' we would be able to free ourselves from the EU's shackles and embrace new-found opportunities for economic growth (apparently through something called 'Global Britain'), and we would also be able to manage our borders and control the number of immigrants entering our country. Experts who actually know about these things and who warned of the likely consequences of

Brexit, especially of a ‘hard’ Brexit, were, to use Boris Johnson’s own words, ‘doom-mongers’ and would be ‘proved wrong’. And yet, six years after that referendum, the predicted consequences are there for all to see. The economy has shrunk significantly, and while that is of course also explained by the pandemic, economists estimate that the UK’s withdrawal from the EU had, by the end of 2021, led to drop in GDP of over 5 percent, a huge fall in investment, and a sizeable reduction in the trade of goods. To put this in perspective, a 5 percent drop in GDP equates to about £120 billion, which of course would be pretty handy right now.

But despite it being rather obvious that this disaster would be coming down the line, cakeism took root in the Conservative Party. Those MPs who had warned about these dangers and who had opposed the so-called ‘no deal’ Brexit bill were unceremoniously ejected from the parliamentary party in September 2019, and went on to either stand down at the election three months later, or fought it unsuccessfully as independents. In essence then, the gene pool within the Conservative parliamentary party shrank markedly after the 2019 general election, and with many experienced and able politicians leaving, so did the overall competence levels of the party’s MPs. Ministerial appointment also now increasingly rested on loyalty to the party leader rather than on ability.

Liz Truss’ election to the leadership of the party in September of this year, and indeed the rhetoric of many of the other candidates in the race (with the partial exception of Sunak), underlined the fact that cakeism was still alive and well in the party. Indeed, the economic policies announced by Kwarteng in the ‘mini budget’ were hardly unexpected. Long inspired by certain right-wing economic think-tanks, Truss had been outlining them all summer long during her campaign. And yet, despite Sunak’s warnings about what would happen, and despite all the other coverage of the proposed plans, the party membership voted overwhelmingly for Truss. In short, the party once again embraced a fantasy – this time one that promised we could have a huge boost in economic growth at the same time as massive tax cuts.

Aside from being beset by delusion and believing in fantasy, the Conservative Party also faces a huge ideological and political paradox. On the one hand it wants to assert the country’s sovereignty and independence, loosen our ties with other nations, and ‘control’ our borders. But on the other hand, the central plank of the party’s economic policies is growth. Yet as outlined above, growth is heavily dependent on trade, on inward investment, and on international economic cooperation. Indeed, one of the main reasons we joined the then EEC in the first place was because our economic growth was so dire. This tension is also played out with regard to immigration. That is, while MPs, party members and voters may insist that controlling immigration is a priority, the UK is facing a huge labour

shortage, especially in low paid and semi-skilled sectors. Social care is in crisis for lack of staff; the hospitality industry is crying out for employees; haulage firms are struggling for drivers; and crops have rotted in the fields because there is no one to pick them.

In the short term at least, there is little sign that the party knows what to do to tackle this paradox, or these tensions, between its defence of the UK's cherished sovereignty and its economic values. The party cannot turn round and say that Brexit was a mistake, or even that perhaps a 'softer' version of it might have been preferable. After all, the mantra is that Johnson 'got Brexit done' even if the economic consequences are dire, and even if the mess over the Northern Ireland Protocol is yet to be addressed, and Sunak's first appearance at Prime Minister's Questions showed that the party clearly still very much sees Brexit as one of its biggest achievements. Equally, it is pretty inconceivable that there will be any acknowledgement that immigration (or at least some types of immigration) is actually helpful. While, in fairness to her, Truss had indicated that extra visas might well have to be issued to tackle labour shortages in certain industries, the recent re-appointment of Braverman as Home Secretary – a woman who recently said it was her 'dream' to see a flight take asylum seekers to Rwanda – indicates that any softening on immigration is highly unlikely.

The party therefore has serious issues to address. In the short term it needs to fix the mess that Truss & Co created. Then it needs to attempt to rebuild its long-standing reputation as the party of 'sound money' and fiscal competence. That is likely to take a very long time because the blow that has been dealt to the economy is massive, and this time the repercussions are being felt in the 'real economy', by regular people. What is more, even if high inflation and rising interest rates are also down to other factors, including the energy crisis and the conflict in Ukraine, it seems unlikely that voters will take much time to differentiate between the different sources of the trouble. In short, the economy is in a serious mess, this lot were at the helm, and they have made it a lot worse. And if that were not enough, the additional bad news for the Conservative Party is that the Labour Party, in its post-Corbyn form, is being seen as increasingly competent and more ready for government. Therefore, the mountain that the Conservative Party needs to climb in order to have even a whiff of a chance of winning the next election (which must come before January 2025) looks Himalayan.

Having said all that, however, predictions that the Conservative Party is on its last legs and might now wither away and die are almost certainly misplaced. For a start, as we are often reminded, this is one of the most successful parties (if we measure this in election victories) in the world. Secondly, the party has been here before. That is, as our colleague Tim Bale noted in a *Financial Times* piece (21 October), it has torn itself apart a number of times in the past, be it in the early

Twentieth century or in the last decade of the Millennium. It recovered then, and even if it takes a few electoral cycles, it will undoubtedly recover again this time, especially if Sunak does prove himself to be more capable than his predecessors. And thirdly, the party continues to benefit from the fact that England – and sadly for our Scottish and Welsh compatriots, it is England’s numerical dominance that matters here – is essentially still a conservative (small-c) nation. As one friend put it: even if England were all but destroyed by a massive meteor, a hand would emerge from the rubble brandishing a blue rosette.

And from an electoral competition perspective, Labour knows this. Tony Blair knew it in 1997, and Keir Starmer knows it now. As such, while there might well be some gradual rapprochement with the EU over trade barriers and the flow of goods, and/or some tweaking of immigration rules, and/or some more progressive taxation if the Labour Party were to win the next election (which does still remain an ‘if’), it is unlikely that we will see any wholesale mindset or system change. That seems just not to be in our DNA, and instead we excel in ‘more of the same’. Right now then, it is therefore hard to see how we will do anything other than simply stagger on with labour shortages, a lack of skills, low investment, underfunded public services, and anaemic levels of economic growth. We are thus likely to remain the ‘sick man of Europe’ for some time to come. But then this doesn’t really matter too much because, remember: we don’t like Europe anyway.

Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 14.09.2022 – StGH 1/22

Redezeit eines fraktionslosen Abgeordneten

Leitsätze

1. Art. 12 NV sichert jedem Abgeordneten einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben, der unter anderem das Recht zur Rede im Parlament umfasst. Zum Kernbereich des Rederechts zählt die Chance und grundsätzliche Möglichkeit jedes Abgeordneten, zu jedem Tagesordnungspunkt reden zu können.

2. Das Recht der Abgeordneten auf freie und gleiche Mitwirkung an der politischen Willensbildung ist nicht schrankenlos gewährleistet. Einschränkungen bedürfen einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und sind nur zum Schutz gegenläufiger Rechtsgüter von Verfassungsrang zulässig. Derartige Verfassungsrechtsgüter sind insbesondere die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie dessen Repräsentativität.

3. Bei der Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten ist ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen des Parlaments einerseits sowie den damit kollidierenden Statusrechten der Abgeordneten andererseits sicherzustellen.

4. Dem Parlament obliegt es, im Rahmen der Geschäftsordnung zu konkretisieren, was zur Erhaltung seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit sowie seiner Repräsentativität erforderlich ist. Dabei kommt ihm ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Der Staatsgerichtshof nimmt im Organstreitverfahren keine Vollkontrolle des Vollzugs der Geschäftsordnung im konkreten Einzelfall vor, sondern beschränkt sich auf eine am Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung und den anerkannten Auslegungsmethoden orientierte Prüfung, ob eine parlamentarische Auslegungs- und Anwendungspraxis evident sachwidrig ist.

5. Auch unter Berücksichtigung des dem Parlament zukommenden weiten Gestaltungsspielraums gestatten es weder die Erhaltung seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit noch seiner Repräsentativität, einen Abgeordneten generell und ausnahmslos von der Rede im Rahmen einer Aktuellen Stunde auszuschließen. Unvertretbare Verzerrungen kann das Parlament dadurch vermeiden, dass es die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter in der Aktuellen Stunde eng begrenzt. Dabei hat es zu beachten, dass der Abgeordnete sein verfassungsmäßiges Rederecht in der gewährten Zeit noch ausüben kann. Das dürfte bei einer Redezeit von weniger als einer Minute nicht mehr der Fall sein.

Tenor

1. Soweit der Antragsteller seinen Antrag zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt.
2. Der Antragsgegner hat den Antragsteller durch die Nichtzulassung der vom Antragsteller beantragten Redezeit zu TOP 3a der Aktuellen Stunde der Plenardebatte am 14. Dezember 2021 des Niedersächsischen Landtages in seinen Abgeordnetenrechten aus Art. 12 NV verletzt.

Gründe

A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob der Antragsgegner durch die Verweigerung von Redezeit in einer Plenardebatte Abgeordnetenrechte des Antragstellers verletzt hat.

I.

Der Antragsteller ist Abgeordneter des Niedersächsischen Landtages. Er gehörte bis zu deren Auflösung im September 2020 der Fraktion der Partei „- B -“ an und ist seitdem fraktionslos.

Zu der im Rahmen der Plenardebatte am 14. Dezember 2021 angesetzten Aktuellen Stunde zum Thema „Wolfsbestand realitätsgetreu abbilden – Bestandsmanagement ermöglichen“ meldete er mit E-Mail vom 3. Dezember 2021 seinen Redewunsch an. Die Verwaltung des Antragsgegners teilte ihm daraufhin mit, dass seinem Wunsch nicht entsprochen werden könne. § 49 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages (GO LT) weise lediglich den Fraktionen Redezeit in der Aktuellen Stunde zu. Eine Verteilung von Redezeit gemäß § 71 GO LT finde nicht statt. Der Antragsteller widersprach dem zu Beginn der Plenardebatte am 14. Dezember 2021; der Antragsgegner beschloss die Verteilung der Redezeit dennoch ohne Berücksichtigung des Antragstellers.

II.

Dagegen wendet sich der Antragsteller mit seinem am 5. Januar 2022 eingegangenen Antrag im Organstreitverfahren. Er ist der Auffassung, dass die Verweigerung von Redezeit in der Aktuellen Stunde seine Abgeordnetenrechte aus Art. 12 und Art. 19 Abs. 2 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung (NV) verletze. Ein wesentliches Element der Stellung als Volksvertreter sei die Debatte im Plenum des Niedersächsischen Landtages. Dieses Kernelement der Abgeordnetenrechte umfasse die faire Zuteilung von Rederechten auch für fraktionslose Abgeordnete,

die nach Maßgabe der Geschäftsordnung auch möglich sei. Die vom Antragsgegner vorgenommene Beschränkung erfolge demgegenüber ohne konkrete Rechtsvorschrift und ohne konkrete Sachgründe. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern die parlamentarische Arbeit nicht mehr gesichert sei, wenn ein fraktionsloses Mitglied des Niedersächsischen Landtages seine sehr überschaubare Redezeit bei der Aktuellen Stunde einsetzen wolle. Die gegenwärtige Praxis schaffe Abgeordnete erster und zweiter Klasse. Das sei mit der Niedersächsischen Verfassung und den Grundsätzen der Demokratie unvereinbar.

Der Antragsteller beantragt nach Antragsrücknahme im Übrigen,

festzustellen, dass die Nichtzulassung der von ihm beantragten Redezeit zu TOP 3a der Aktuellen Stunde der Plenardebatte am 14. Dezember 2021 des Niedersächsischen Landtages ihn in seinen Abgeordnetenrechten aus Art. 12 Satz 2 und Art. 19 Abs. 2 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung verletzt hat.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Angesichts der Größe des Niedersächsischen Landtages und der Zahl der Abgeordneten gehe es darum, den fraktionslosen Abgeordneten eine angemessene Beteiligung an der Arbeit des Plenums zu ermöglichen, ohne die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Tätigkeit einerseits und die Sicherstellung einer angemessenen Gesamtrepräsentation des Volkes durch den Landtag andererseits zu vernachlässigen. Die Auflösung dieses Spannungsfeldes, konkret die Verteilung der überaus knappen Ressource Redezeit, obliege dem Antragsgegner im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie. Differenzierungen zwischen fraktionsangehörigen und fraktionslosen Abgeordneten seien möglich, in Art. 19 Abs. 1 NV vorgezeichnet und auch gefordert, bedürften aber der Rechtfertigung. Im Rahmen der gebotenen Gesamtbetrachtung der Redezeitregelungen müsse auch ein fraktionsloser Abgeordneter über eine angemessene Mindestredezeit verfügen, nicht aber zu jedem Tagesordnungspunkt reden dürfen. Vor diesem Hintergrund sei nicht der Ausschluss des fraktionslosen Abgeordneten von der Redemöglichkeit zu einem bestimmten Punkt, sondern das Gesamtsystem der Redezeitverteilung Gegenstand der verfassungsrechtlichen Beurteilung. Nur eine solche Gesamtbetrachtung wahre die Geschäftsordnungsautonomie des Niedersächsischen Landtages und den daraus resultierenden weiten Gestaltungsspielraum des Parlaments. Es komme folglich auf eine generelle Betrachtung an, ob fraktionslose Abgeordnete in angemessenem Umfang Redezeit bekommen hätten, nicht aber sei nachzuweisen, dass die verweigerte Zuweisung von Redezeit im konkreten Einzelfall mit einer Funktionsbeeinträchtigung des Parlaments einhergegangen wäre. Bei der anzustellenden Gesamtbetrachtung sei zu berücksichtigen, dass die Zahl der fraktionslosen Abgeordneten infolge der Auflösung der B-Fraktion

zugenommen habe, was mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Repräsentativität der Debatten zu Schwierigkeiten führe. Vor diesem Hintergrund seien die Redezeitregelungen der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages, insbesondere § 49 Abs. 2 GO LT, verfassungsgemäß. Vom Rederecht ausgeschlossen seien fraktionslose Abgeordnete nur bei bestimmten, auf kurze Dauer ausgerichteten parlamentarischen Instrumenten wie der Aktuellen Stunde, die anderenfalls in zeitlicher Hinsicht erheblich ausgeweitet werden müssten, um eine Verzerrung des Proporz zu vermeiden. Eine solche Ausweitung stelle jedoch das Instrument als solches in Frage.

III.

Die Niedersächsische Landesregierung wurde beteiligt. Sie hat keine Stellungnahme abgegeben.

B.

I.

Soweit der Antragsteller seinen Antrag zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt. Im Übrigen ist der Antrag statthaft, zulässig und begründet.

II.

Der noch streitgegenständliche Antrag im Organstreitverfahren ist nach Art. 54 Nr. 1 der Niedersächsischen Verfassung – NV – vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Dezember 2020 (Nds. GVBl. S. 464), und § 8 Nr. 6 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof – NStGHG – vom 1. Juli 1996 (Nds. GVBl. S. 342), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juni 2022 (Nds. GVBl. S. 424), statthaft. Die Beteiligten streiten über den Umfang des in Art. 12 NV wurzelnden Rederechts eines Abgeordneten im Niedersächsischen Landtag und damit über die Abgrenzung von verfassungsrechtlichen Aufgaben und Kompetenzen.

III.

Die Zulässigkeit des Antrags begegnet keinen Bedenken. Er bezeichnet mit der Verweigerung von Redezeit in der Aktuellen Stunde am 14. Dezember 2021 einen tauglichen Antragsgegenstand in Gestalt einer Maßnahme, die geeignet ist, die verfassungsrechtliche Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen (§ 30 NStGHG i.V.m. § 64 Abs. 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht – Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.8.1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20.11.2019 (BGBl. I S. 1724)). Antragsberechtigung und

Antragsbefugnis ergeben sich aus Art. 12, Art. 54 Nr. 1 NV i.V.m. § 8 Nr. 6, § 30 NStGHG, § 64 Abs. 1 BVerfGG. Die Antragsfrist von sechs Monaten nach Bekanntwerden der beanstandeten Maßnahme (§ 30 NStGHG i.V.m. § 64 Abs. 3 BVerfGG) ist gewahrt.

C.

Der Antrag ist begründet. Die Weigerung des Antragsgegners, dem Antragsteller in der Aktuellen Stunde am 14. Dezember 2021 Redezeit zuzuteilen, verletzt dessen verfassungsmäßige Rechte aus Art. 12 NV.

I.

1. Gemäß Art. 12 Satz 1 NV vertreten die Mitglieder des Landtages, der gemäß Art. 7 NV die gewählte Vertretung des Volkes darstellt und die legislativen Staatsfunktionen wahrnimmt, das ganze Volk. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (Art. 12 Satz 2 NV). Hieraus ergibt sich das subjektive Recht eines jeden Abgeordneten, sein Mandat innerhalb der Grenzen der Verfassung ungehindert auszuüben und an der politischen Willensbildung mitzuwirken (freies Mandat). Art. 12 NV sichert jedem Abgeordneten einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben (vgl. NdsStGH, Beschl. v. 27.9.2021 – StGH 6/20 –, NdsVBl 2021, 367, juris Rn. 27; BayVerfGH, Entsch. v. 14.9.2020 – Vf. 70-IVa-20 –, juris Rn. 16). Dieser Kernbestand umfasst unter anderem das Recht zur Rede im Parlament (stRspr., vgl. BVerfG, Urt. v. 14.7.1959 – 2 BvE 2/58 –, BVerfGE 10, 4, juris Rn. 30; Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 104; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 46), mit der der Abgeordnete seine politische Position zum Ausdruck bringt und zur Diskussion stellt. Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen und schafft die Voraussetzungen der Kontrolle durch die Bürger (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.1.1986 – 2 BvE 14/83 –, BVerfGE 70, 324, juris Rn. 123; Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 108). Vor diesem Hintergrund umfasst der Kernbereich des Rederechts aus Art. 12 NV die Chance und grundsätzliche Möglichkeit jedes Abgeordneten, zu jedem Tagesordnungspunkt reden zu können.

Ihre Aufgaben und Befugnisse nehmen die Mitglieder des Landtages in ihrer Gesamtheit wahr. Sie verfügen daher über grundsätzlich gleiche Mitwirkungsbefugnisse und gleiche Rechte und Pflichten (vgl. NdsStGH, Urt. v. 15.1.2019 – StGH 1/18 –, LVerfGE 30, 297, NdsVBl 2019, 115, juris Rn. 48; BVerfG, Urt. v.

13.6.1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 102 f.; Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 102 f.; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 48). Art. 12 Satz 2 NV schützt daher auch die Gleichheit der Abgeordneten und deren Mitwirkungsbefugnisse in umfassender Weise (gleiches Mandat); das gilt auch in Bezug auf das Rederecht. Eine besondere Ausprägung dieses Grundsatzes enthält Art. 19 Abs. 2 NV, der das Recht der Mitglieder des Landtages, die die Landesregierung nicht stützen, auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit sowie auf eine angemessene Ausstattung besonders hervorhebt (vgl. näher NdsStGH, Urt. v. 15.1.2019 – StGH 1/18 –, LVerfGE 30, 297, NdsVBl 2019, 115, juris Rn. 48 ff.).

2. Das Recht der Abgeordneten auf freie und gleiche Mitwirkung an der politischen Willensbildung ist nicht schrankenlos gewährleistet. Einschränkungen bedürfen einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und sind nur zum Schutz gegenläufiger Rechtsgüter von Verfassungsrang zulässig. Derartige Verfassungsrechtsgüter sind insbesondere die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie dessen Repräsentationsfähigkeit (vgl. NdsStGH, Urt. v. 15.1.2019 – StGH 1/18 –, LVerfGE 30, 297, NdsVBl 2019, 115, juris Rn. 50 f.; BVerfG, Urt. v. 13.6.1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 102 f.; Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 114; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 52 f.). Bei der Beschränkung der Statusrechte der Abgeordneten ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und ein angemessener Ausgleich zwischen der Funktionsfähigkeit des Parlaments einerseits sowie den damit kollidierenden Statusrechten der Abgeordneten andererseits sicherzustellen (BVerfG, Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 144; VerfGH BW, Urt. v. 4.4.2021 – 1 GR 69/21 –, juris Rn. 116). Die Mitwirkungsrechte des einzelnen Abgeordneten dürfen nicht weitergehend beschränkt werden, als es der Schutz der gegenläufigen Verfassungsrechtsgüter gebietet.

3. Die Konkretisierung des zur Erhaltung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sowie des zu seiner Repräsentativität Erforderlichen obliegt dem Antragsgegner. Seine Aufgabe ist es, sich gemäß Art. 21 Abs. 1 NV eine Geschäftsordnung zu geben, in deren Rahmen die Rechte und Pflichten der einzelnen Abgeordneten auszugestalten und ihre Ausübung im Einzelnen zu regeln sind. Dabei kommt dem Antragsgegner ein weiter Gestaltungsspielraum zu (vgl. NdsStGH, Beschl. v. 17.6.2022 – StGH 3/21 –, juris Rn. 21). In der Ausgestaltung seiner inneren Ordnung ist ihm als allein unmittelbar demokratisch legitimiertem Verfassungsorgan weitgehende Freiheit einzuräumen. Insoweit kann es in Kauf zu nehmen sein, dass seine Regelungen den einzelnen Abgeordneten auf unterschiedliche Weise beschränken. Eine unter allen Aspekten befriedigende Regelung wird sich nur in seltenen Fällen und oft nur um den Preis unangemessener Komplizierung finden lassen. Dies darf das Parlament bei der Wahrnehmung

seiner Geschäftsordnungsautonomie in Rechnung stellen und sich für eine zur effektiven Aufgabenerfüllung aus seiner Sicht zweckmäßige Lösung entscheiden (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.7.1959 – 2 BvE 2/58 –, BVerfGE 10, 4, juris Rn. 57; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 58 m.w.N.).

Vergleichbares gilt für die Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung. Der Staatsgerichtshof nimmt im Organstreitverfahren keine – einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren vergleichbare – Vollkontrolle des Vollzugs der Geschäftsordnung im konkreten Einzelfall vor, sondern beschränkt sich auf eine am Grundsatz der fairen und loyalen Anwendung und den anerkannten Auslegungsmethoden orientierte Prüfung, ob eine parlamentarische Auslegungs- und Anwendungspraxis evident sachwidrig ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 6.3.1952 – 2 BvE 1/51 –, BVerfGE 1, 144, juris Rn. 24; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 61 m.w.N.).

4. Die daraus folgende weitreichende Gestaltungsfreiheit des Antragsgegners bei Erlass, Auslegung und Anwendung seiner Geschäftsordnung, die mit einer Beschränkung der verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte einhergeht, unterliegt ihrerseits Grenzen. Der Antragsgegner muss sich bei der Ordnung seiner inneren Angelegenheiten und des Geschäftsgangs an dem Grundsatz des freien und gleichen Mandats jedes Abgeordneten orientieren. Demzufolge darf das Recht und die Pflicht des einzelnen Abgeordneten, an der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Antragsgegners mitzuwirken, nicht dem Grunde nach in Frage gestellt werden. Ein Kernbestand an Rechten und Pflichten muss jedem Abgeordneten stets erhalten bleiben (vgl. BVerfG, Urt. v. 13.6.1989 – 2 BvE 1/88 –, BVerfGE 80, 188, juris Rn. 104; Urt. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11 –, BVerfGE 130, 318, juris Rn. 119; Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 57).

Für die im Einzelfall anzustellende Verhältnismäßigkeitsprüfung gelten die allgemeinen Maßstäbe. Eine die Mitwirkungsbefugnisse des einzelnen Abgeordneten einschränkende Auslegung und Anwendung der Geschäftsordnung wird umso eher als gerechtfertigt anzusehen sein, je weniger intensiv sie den Status der Gleichheit der Abgeordneten betrifft und je mehr sie den Erfordernissen effektiver Aufgabenerledigung dient. Wird demgegenüber in wesentliche Statusrechte eingegriffen, steigen die Anforderungen an die Rechtfertigung eines derartigen Eingriffs. Während insbesondere bei Regelungen, die vorrangig organisatorische Zusammenhänge betreffen, regelmäßig der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments der Vorrang einzuräumen sein wird, kann eine Rechtfertigung bei einer substantiellen Einschränkung der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Parlaments nur unter deutlich strengeren Voraussetzungen möglich oder sogar von vornherein ausgeschlossen sein (vgl. BVerfG, Urt. v. 22.3.2022 – 2 BvE 2/20 –, NVwZ 2022, 629, juris Rn. 64).

II.

Nach diesen Maßgaben steht die Weigerung des Antragsgegners, dem Antragsteller im Rahmen der Aktuellen Stunde am 14. Dezember 2021 Redezeit zuzuteilen, mit den Grundsätzen des freien und gleichen Mandats aller Abgeordneter aus Art. 12 NV nicht in Einklang.

1. Das aus den Grundsätzen des freien und gleichen Mandats und dem Recht auf Mitwirkung an der politischen Willensbildung folgende Recht zur Rede im Parlament umfasst die freie Entscheidung des einzelnen Abgeordneten, ob und gegebenenfalls zu welchem Tagesordnungspunkt er sprechen möchte. In der Verweigerung von Redezeit durch den Antragsgegner liegt demzufolge ein Eingriff in die Rechte des Antragstellers aus Art. 12 NV.

2. Der Eingriff ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Er stellt keinen angemessenen Ausgleich der betroffenen unterschiedlichen Interessen dar. Auch unter Berücksichtigung des dem Antragsgegner zukommenden weiten Gestaltungsspielraums gestatten es weder die Erhaltung seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit noch seiner Repräsentationsfunktion, einen Abgeordneten generell und ausnahmslos von der Rede im Rahmen einer Aktuellen Stunde auszuschließen. Der Eingriff ist unverhältnismäßig, weil er mit Blick auf das verfolgte Ziel unangemessen in Rechte des Antragstellers eingreift.

a) Gemäß § 49 Abs. 1 Satz 1 GO LT kann jede Fraktion verlangen, dass in einem Tagungsabschnitt ein von ihr bestimmter Gegenstand von allgemeinem und aktuellem Interesse in einer Aktuellen Stunde des Landtages besprochen wird. Jede Fraktion erhält zu jedem Gegenstand fünf Minuten Redezeit (§ 49 Abs. 2 Satz 1 GO LT). Beschlüsse zur Sache werden in der Aktuellen Stunde nicht gefasst (§ 49 Abs. 3 GO LT). Die Funktion einer Aktuellen Stunde beschreibt der Antragsgegner auf seiner Internetseite wie folgt (<https://www.landtag-niedersachsen.de/der-landtag/glossar-landtag-von-a-z/aktuelle-stunde/>; letzter Aufruf 09.09.2022):

„Eine besondere Funktion hat die Aktuelle Stunde während eines Tagungsabschnitts des Parlaments. In dieser Kurzdebatte geht es überwiegend um Angelegenheiten von allgemeinem, aktuellem Interesse. Jede Fraktion kann einen Antrag zur Aktuellen Stunde einreichen. Die Aktualität der Themen und die sehr enge Redezeitbegrenzung auf fünf Minuten pro Fraktion bilden den besonderen Reiz dieser Debatte gerade für Zuhörerinnen und Zuhörer sowie die Vertreterinnen und Vertreter der Medien.“

Bei der Aktuellen Stunde handelt es sich demzufolge um ein parlamentarisches Instrument, das eine kurze und prägnante Debatte zu aktuellen politischen Fragen ermöglichen soll. Sie dient in thematisch offener Weise der Befassung mit Vorgängen, die Gegenstand der aktuellen politischen Diskussion sind und die demzufolge besonders im Fokus der Öffentlichkeit stehen. Die Zeitbeschränkung trägt zur Lebendigkeit der Debatte bei, bei der Rede und Gegenrede unmittelbar aufeinander folgen. In der Presse und der Öffentlichkeit genießt die Aktuelle

Stunde nach der langjährigen niedersächsischen Staatspraxis eine besondere Aufmerksamkeit. Demzufolge ist es für die im Landtag vertretenen Parteien von besonderer Bedeutung, dass sie in diesem Rahmen zu Wort kommen, um ihre Anliegen und ihre Positionen für die Bürgerinnen und Bürger sichtbar zu machen.

b) Angesichts dieser Bedeutung und Funktion der Aktuellen Stunde ist es ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel des Antragsgegners, ihre Dauer – und demzufolge auch die Dauer der einzelnen Redebeiträge – eng zu begrenzen. Bei typischerweise drei bis fünf Fraktionen, die im Niedersächsischen Landtag vertreten sind, beträgt die Gesamtredezeit, die auf jeden Gegenstand entfällt, 15 bis 25 Minuten. Die Einschätzung des Antragsgegners, dass eine erhebliche Ausweitung der zeitlichen Dauer das Instrument der Aktuellen Stunde als solches verändern und möglicherweise seiner Funktion ganz oder teilweise berauben würde, ist nachvollziehbar. Sie bewegt sich jedenfalls im Rahmen der ihm insofern zustehenden Einschätzungsprärogative.

Verfassungsrechtlich gleichermaßen legitim ist das weitere Ziel des Antragsgegners, die Redezeit so zu verteilen, dass das politische Kräfteverhältnis im Landtag angemessen abgebildet und so die Repräsentativität der Debatte gewahrt wird. Dabei hat sich der Antragsgegner im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums entschieden, allen Fraktionen unabhängig von ihrer Größe fünf Minuten Redezeit zuzuweisen. Dies begünstigt im Ergebnis die kleineren Fraktionen und trägt dazu bei, dass die jeweiligen politischen Positionen grundsätzlich gleichrangig dargestellt werden können.

Ein von der Verfassung gedecktes Ziel ist es schließlich im Grundsatz auch, den Fraktionen eine Sonderrolle zuzugestehen und sie in gewissem Umfang zu privilegieren. Art. 19 Abs. 1 NV statuiert ausdrücklich das verfassungsmäßige Recht der Abgeordneten, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen. Die Verfassung erkennt damit an, dass die Existenz von Fraktionen für die parlamentarische Arbeit unabdingbar und der Abgeordnete als „Einzelkämpfer“ aufgrund der Komplexität des Parlamentsalltags zu einer effektiven Parlamentsarbeit im umfassenden Sinne nur eingeschränkt in der Lage ist. Diese Grundentscheidung der Verfassung darf sich in der parlamentarischen Praxis in einer Unterscheidung von Abgeordneten- und Fraktionsrechten niederschlagen. Es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, dem einzelnen Abgeordneten stets und ausnahmslos dieselben Rechte einzuräumen wie einer Fraktion (vgl. Wollenschläger, *Parlamentarische Redezeitordnung und fraktionslose Abgeordnete*, 2022, S. 42 ff.). Eine an der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments, insbesondere der Effektivität des Parlamentsalltags, und einer angemessenen Berücksichtigung und Abbildung der Mehrheitsverhältnisse im Landtag orientierte abgestufte Zuweisung von Rechten und Pflichten begegnet demzufolge keinen grundsätzlichen Bedenken, wenn jedem einzelnen Abgeordneten ein Kernbestand an Mitwirkungsrechten verbleibt.

c) Mit Blick auf die vorgenannten drei Zielsetzungen ist der Ausschluss fraktionsloser Abgeordneter von der Möglichkeit, im Rahmen einer Aktuellen Stunde zu reden, zur Zielerreichung geeignet und erforderlich. Der generelle Ausschluss trägt dazu bei, die Debatte zeitlich kurz zu halten. Damit dient er der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments ebenso wie seiner Funktionsfähigkeit, weil die Aktuelle Stunde die Redner zur Verdichtung ihrer Positionen und Argumente zwingt und damit sehr öffentlichkeitswirksam das Selbstverständnis des Parlaments zum Ausdruck bringt, die zentrale Arena des politischen und gesellschaftlichen Diskurses zu sein. Zugleich werden durch die Nichtberücksichtigung fraktionsloser Abgeordneter Verzerrungen der parlamentarischen Kräfteverhältnisse in der öffentlichen Wahrnehmung vermieden. Diese wären – wollte man nicht die Debatte zeitlich stark ausweiten – selbst dann die zwangsläufige Folge einer Beteiligungsmöglichkeit fraktionsloser Abgeordneter, wenn deren Redezeit auf ein noch sinnvolles Höchstmaß begrenzt würde. Selbst dann wäre das zeitliche Gewicht des Redeanteils im Verhältnis zu dem auf fünf Minuten begrenzten Redeanteil einer Fraktion überproportional. Überdies trägt der Ausschluss fraktionsloser Abgeordneter von der Möglichkeit, im Rahmen einer Aktuellen Stunde zu reden, auch dazu bei, die Mitgliedschaft in Fraktionen attraktiv zu machen und auf diese Weise die Rolle der Fraktionen als zentrale Arbeitseinheiten im Parlament zu stärken. Würde auch fraktionslosen Abgeordneten generell eine eigenständige Redemöglichkeit in Aktuellen Stunden eingeräumt, führte das zu ihrer Bevorzugung gegenüber fraktionsgebundenen Abgeordneten, die nur vermittelt über ihre Fraktion in der Aktuellen Stunde reden können. Will man alle drei Ziele – Erhaltung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Landtages, Repräsentativität der Aktuellen Stunde und Privilegierung der Fraktionen – bestmöglich erreichen, ist ein nach der Eingriffsintensität milderes, aber alle drei Ziele des Antragsgegners gleichermaßen effektiv wahrendes Mittel nicht ersichtlich.

d) Der generelle und ausnahmslose Ausschluss fraktionsloser Abgeordneter von der Möglichkeit, im Rahmen einer Aktuellen Stunde zu reden, ist jedoch unangemessen und deshalb verfassungswidrig.

aa) Die Beeinträchtigung des freien und gleichen Mandats des Antragstellers und seiner Mitwirkungsrechte wiegt besonders schwer. Die fehlende Möglichkeit, einen Debattenbeitrag zu leisten, hat zur Folge, dass die Aktuelle Stunde praktisch unter Ausschluss fraktionsloser Abgeordneter stattfindet. Ihre Funktion ist auf eine bloße Zuhörerrolle beschränkt; von einer aktiven Beteiligung sind sie gänzlich ausgeschlossen. Zwar dient die Aktuelle Stunde nicht der Beschlussfassung; sie stellt jedoch das zentrale Instrument dar, um die eigene politische Positionierung zu aktuellen politischen Themen im Parlament und in der Öffentlichkeit sichtbar zu machen. Dies ist gerade für einen fraktionslosen Abgeordneten, der die Regierung nicht stützt und für dessen politische Ausrichtung die Kommunikationsmöglichkeiten der Exekutive nicht zur Verfügung stehen, von

besonderer Bedeutung, sodass der Ausschluss die Garantie des Art. 19 Abs. 2 Satz 1 NV berührt. Da dem Antragsteller Chance und Möglichkeit, in der Aktuellen Stunde zu reden, ausnahmslos verwehrt wurden, ist zudem der Kernbereich des Rederechts aus Art. 12 NV betroffen.

Soweit der Antragsgegner demgegenüber meint, im Rahmen der Abwägung sei nicht die konkrete Beeinträchtigung der Abgeordnetenrechte durch den Ausschluss vom Rederecht im Rahmen einer Aktuellen Stunde, sondern die generelle Stellung fraktionsloser Abgeordneter und der ihnen eingeräumten parlamentarischen (Rede-)Rechte zu betrachten, überzeugt das nicht. Das Rederecht gehört zu den grundlegenden parlamentarischen Rechten; es wird dem einzelnen Abgeordneten wie andere parlamentarische Rechte nicht im Sinne einer Leistung des Antragsgegners gewährt, sondern wurzelt unmittelbar im Status des Abgeordneten selbst. Rechtfertigungsbedürftig ist deshalb jede einzelne Beschränkung der parlamentarischen Rechtsstellung. Eine Gesamtbetrachtung, die den verfassungsrechtlichen Anspruch des einzelnen Abgeordneten auf „in der Summe“ ausreichende Abgeordneten- bzw. Rederechte reduziert, steht damit nicht in Einklang.

bb) Der Antragsgegner kann sich zwar auf die besonders gewichtigen Verfassungsrechtsgüter der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Landtags und seiner Repräsentativität stützen. Angesichts der Bedeutung des Rederechts sind ihm jedoch gewisse Beeinträchtigungen dieser Rechtsgüter zumutbar. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie – wie hier – durch ergänzende Regelungen geringgehalten werden können, selbst wenn man fraktionslose Abgeordnete zur Debatte im Rahmen einer Aktuellen Stunde grundsätzlich zuließe. Dies würde einen angemessenen Ausgleich der widerstreitenden Interessen gewährleisten. Der Antragsgegner kann erstens die Redezeit eines einzelnen fraktionslosen Abgeordneten begrenzen. Eine solche Begrenzung ist zulässig und erforderlich, um den Erfordernissen des parlamentarischen Betriebs Rechnung zu tragen. Gerade dann, wenn die Debatte insgesamt kurz ist und es um aktuelle politische Grundsatzfragen und nicht um komplizierte politische Details geht, darf der Antragsgegner einen restriktiven Ansatz wählen und Redezeiten knapp bemessen (vgl. zum Maßstab *BerlVerfGH*, *Urt. v. 16.12.2020 – 151/20 –*, *juris Rn. 30 m.w.N.*); dies hat er mit § 49 Abs. 2 Satz 1 GO LT auch getan. Einem Ausufern der Debatte, das den Charakter der Aktuellen Stunde gefährden könnte, kann der Antragsgegner auf diese – die Rechte fraktionsloser Abgeordneter schonende – Weise vorbeugen. § 71 Abs. 1 GO LT setzt dafür in Verbindung mit der von den Beteiligten geschilderten parlamentarischen Praxis einen grundsätzlich geeigneten rechtlichen Rahmen.

Zweitens kann der Antragsgegner durch ergänzende Maßnahmen verhindern, dass es zu einer überproportionalen Berücksichtigung und Sichtbarkeit fraktionsloser Abgeordneter in nicht mehr vertretbarem Umfang kommt. Richtig ist zwar, dass der Wortbeitrag eines einzelnen Abgeordneten gegenüber dem Beitrag einer Fraktion – wie ausgeführt – unvermeidlicherweise überproportionales Gewicht

entfaltet. Indes ist dieses in dem bei enger Begrenzung der Redezeit fraktionsloser Abgeordneter verbleibenden Umfang hinzunehmen. Gewisse Ungleichgewichte sind aus Gründen der Praktikabilität und Lebendigkeit der Debatte unvermeidlich, wie der Antragsgegner mit der Zuweisung von gleicher Redezeit an alle Fraktionen in § 49 Abs. 2 Satz 1 GO LT zeigt und wie dies nach den Schilderungen des Antragsgegners auch bei anderen Beratungsgegenständen der Fall ist. Eine mit begrenzten Ungleichgewichten verbundene Besserstellung ist zudem auch mit Blick darauf hinzunehmen, dass die Öffentlichkeit die Bedeutung einer einzelnen Wortmeldung durchaus realistisch einzuschätzen vermag. Unvertretbare Verzerrungen kann der Antragsgegner dadurch vermeiden, dass er die Redezeit fraktionsloser Abgeordneter in der Aktuellen Stunde eng begrenzt. Dabei hat er zu beachten, dass der Abgeordnete sein verfassungsmäßiges Rederecht in der gewährten Zeit noch ausüben kann. Das dürfte bei einer Redezeit von weniger als einer Minute nicht mehr der Fall sein.

Bei Redewünschen zahlreicher fraktionsloser Abgeordneter – zumal solcher, die derselben Partei angehören – kann der Antragsgegner im Rahmen seines Gestaltungsspielraums auf Begrenzungsmöglichkeiten zurückgreifen, die nicht mit einem vollständigen Ausschluss aller fraktionslosen Abgeordneten verbunden sind (beispielsweise Begrenzung der Gesamtredezeit verbunden mit einem Rotationsprinzip, einer Berücksichtigung von gemeinsamen Parteizugehörigkeiten oder einem Losverfahren; vgl. zu möglichen Regelungsoptionen Wollenschläger, *Parlamentarische Redezeitordnung und fraktionslose Abgeordnete*, 2022, S. 73 ff.). Dafür bietet die gegenwärtige Geschäftsordnung bei einer weniger restriktiven Auslegung und einem kooperativen Verständnis auf allen Seiten mit § 71 Abs. 1 GO LT und gegebenenfalls § 99 GO LT einen rechtlichen Rahmen.

Drittens kommt der vom Antragsgegner geltend gemachten Bevorzugung fraktionsloser Abgeordneter kein Gewicht zu, das den mit dem Ausschluss vom Rederecht verbundenen Eingriff rechtfertigen kann. Es liegt in der Natur der Sache und ist jedem Abgeordneten bei seinem (freiwilligen) Beitritt zu einer Fraktion bewusst, dass er seine Rechte zumeist nur vermittelt über die Fraktionen wahrnehmen kann. Die Akzeptanz der Mittlerrolle der Fraktionen geht allerdings mit insgesamt größerem Einfluss und weitergehenden Möglichkeiten einher (vgl. Rademacher, in: *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, 2. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 11 und 30 ff.). Fraktionslose Abgeordnete sind demgegenüber auf sich gestellt und verfügen nur über begrenzte Möglichkeiten und Kompetenzen, die sie selbst wahrnehmen können und müssen.

D.

Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist gemäß § 21 Abs. 1 StGHG kostenfrei. Auslagen werden gemäß § 21 Abs. 2 Satz 2 StGHG nicht erstattet.

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16.08.2022 – OVG 6 S 37/22

Bundeskanzleramt nicht für Auskunftersuchen betreffend das Büro des Bundeskanzlers a. D. Schröder zuständig

Tenor

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 21. Juni 2022 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten der Beschwerde.

Der Wert des Beschwerdegegenstandes wird auf 5.000 EUR festgesetzt.

Gründe

Der Antragsteller ist freier Journalist und Projektleiter des Online-Portals „Frag-DenStaat“. Mit seiner Beschwerde verfolgt er seine erstinstanzlich zuletzt gestellten Anträge weiter, die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihm Auskunft zu folgenden Fragen zu erteilen:

1. Welche Gesprächstermine (Datum und Gesprächspartner) hat das Büro des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder für Herrn Schröder in den Jahren 2019, 2020, 2021 und 2022 vereinbart?
2. Bei welchen der im Antrag zu 1) bezeichneten Termine ist das Thema des Termins bekannt?
3. Welche der im Antrag zu 1) bezeichneten Termine standen oder stehen in einem Zusammenhang mit Energiepolitik oder den Unternehmen Gazprom, Nord Stream 2 oder Rosneft?

Die Beschwerde hat keinen Erfolg.

Nach § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO hat der Beschwerdeführer die Gründe darzulegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben „ist“. Damit hat der Gesetzgeber auch die Ergebnisrichtigkeit des Beschlusses als Prüfungsmaßstab vorgegeben (vgl. Senatsbeschluss vom 22. Februar 2022 – OVG 6 S 58/21 – juris Rn. 7). Insofern steht dem Beschwerdegericht eine umfängliche Kontrollbefugnis zu. Der Beschwerde ist daher nicht bereits dann stattzugeben, wenn die vom Beschwerdeführer angebrachten Bedenken gegen die die Entscheidung tragenden Gründe durchgreifen. Das Beschwerdegericht hat vielmehr bei Vorliegen dieser Voraussetzungen in einem weiteren Schritt anhand der für die Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes geltenden allgemeinen Maßstäbe zu prüfen, ob

dem Antragsbegehren zu entsprechen ist. Die Vorschrift des § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO ist dahin auszulegen, dass sich die Beschränkung der gerichtlichen Sachprüfung nur auf die vom Beschwerdeführer darzulegenden Gründe gegen die Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung bezieht, aber nicht die tatsächlichen und rechtlichen Gründe erfasst, die für deren Richtigkeit (im Ergebnis) sprechen. Das Beschwerdegericht hat daher stets zu prüfen, ob eine nach den Darlegungen des Beschwerdeführers fehlerhaft begründete Entscheidung des Verwaltungsgerichts im Ergebnis gleichwohl richtig ist. Dabei darf es auch Gesichtspunkte in die Prüfung einstellen, die das Verwaltungsgericht in seiner angefochtenen Entscheidung nicht behandelt hat (vgl. OVG Weimar, Beschluss vom 28. Juli 2011 – 1 EO 1108/10 – juris Rn. 17; zum Meinungsstand: Guckelberger in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 147 Rn. 101 f und Rn. 107).

Hieran gemessen führen die von der Beschwerde zu Recht erhobenen Einwände gegen den angefochtenen Beschluss nicht zu dessen Abänderung, denn die Entscheidung ist im Ergebnis zutreffend.

I. Zwar wendet sich die Beschwerde zu Recht gegen die tragende Annahme des Verwaltungsgerichts, dass sich der Antragsteller, der als Journalist lediglich für ein Internetangebot tätig sei, nicht auf den verfassungsunmittelbaren presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden berufen könne. Das Verwaltungsgericht hat zur Begründung insoweit ausgeführt, der Antragsteller gelte nicht als Pressevertreter, weil dies eine Tätigkeit bezüglich der Publikation eines Druckerzeugnisses voraussetze.

Die von der Beschwerde aufgeworfene Rechtsfrage, ob sich ausschließlich online publizierende Medienangehörige für das Bestehen von Auskunftsansprüchen gegenüber Bundesbehörden auf die Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG oder auf ein aus der Verfassung herzuleitendes einheitliches Mediengrundrecht berufen können (vgl. zum Meinungsstand: Wölfe, Verfassungsrechtliche Determination von Informations- und Auskunftsansprüchen der Medien in der Informationsgesellschaft, S. 156 ff.), muss im vorliegenden Verfahren nicht geklärt werden. Denn der Antragsteller hat im Beschwerdeverfahren vorgetragen und glaubhaft gemacht, dass das Online-Portal „FragDenStaat“ nunmehr auch als Druckausgabe veröffentlicht wird. Diese neue Sachlage, die der Antragsteller innerhalb der Beschwerdebegründungsfrist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO geltend gemacht hat, ist im Beschwerdeverfahren zu berücksichtigen (vgl. Guckelberger in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 146 Rn. 82 f.). Als Presseangehöriger kann sich der Antragsteller auf den – in Ermangelung einer bundesgesetzlichen Regelung – unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG herzuleitenden presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden berufen. Aufgrund dieses Anspruchs können Presseangehörige auf hinreichend bestimmte Fragen zu einem konkreten Tatsachenkomplex behördliche Auskünfte verlangen, soweit die

Informationen bei der Behörde vorhanden sind und berechnigte schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit nicht entgegenstehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 2021 –10 C 3/20 – juris Rn. 25; Senatsurteil vom 8. Juni 2022 – OVG 6 B 1/21 – juris Rn. 34 f.).

II. Der angefochtene Beschluss erweist jedoch sich aus anderen als vom Verwaltungsgericht angenommenen Gründen als im Ergebnis zutreffend. Die Gründe sind von den Beteiligten bereits hinreichend erörtert worden, so dass es eines Hinweises auf die (mögliche) Entscheidungserheblichkeit vor der Entscheidung des Senats nicht bedarf.

Die Antragsgegnerin hat im erstinstanzlichen Verfahren zutreffend geltend gemacht, dass der Erlass der vom Antragsteller begeherten einstweiligen Anordnung bereits an der fehlenden Passivlegitimation des Bundeskanzleramts scheitert. Auf der Grundlage des verfassungsunmittelbaren presserechnlichen Auskunftsanspruchs gegenüber Bundesbehörden kann ein Auskunftersuchen jeweils gegen diejenige Behörde gerichtet werden, die organisatorisch unmittelbar für den Vorgang zuständig ist, auf den sich das Auskunftersuchen bezieht (vgl. Lent, LKV 2015, 145, 148), oder mit denen sie amtlich befasst war, befasst ist oder befasst werden soll (vgl. Burkhardt in: Löffler, Presserecht, 6. Aufl. 2015, § 4 LPG Rn. 65). Dabei muss es sich bei der auskunftsverpflichteten Stelle um eine auskunftsverpflichtete Behörde handeln. Hiervon sind nicht auskunftspflichtige Behördenteile wie Dienststellen, Abteilungen, Referate bzw. Dezernate oder Ämter abzugrenzen (vgl. Lent, a.a.O.).

Gemessen an diesen Vorgaben handelt es sich bei dem Büro des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder nicht um einen Teil des Bundeskanzleramts, sondern um eine eigenständige Behörde im presserechnlichen Sinne (hierzu unter 1.), die mit dem Gegenstand des Auskunftersuchens des Antragstellers entweder amtlich befasst war oder zumindest hierfür zuständig wäre (hierzu unter 2.).

1. Nach dem im Presserecht zu Grunde zu legenden funktionellen Behördenbegriff gilt als Behörde eine in den Organismus der Staatsverwaltung eingeordnete, organisatorische Einheit von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein (vgl. Ricker/Weberling, Handbuch des Presserechns, 7. Aufl. 2021, S. 162; zum IFG: Schoch, IFG; 2. Aufl. 2016, § 1 Rn. 110 ff). Danach kommen auch organisatorisch verselbständigte Stellen, die bei Bundesbehörden angesiedelt sind, als auskunftspflichtige „Behörden“ in Betracht (vgl. zur vergleichbaren Rechtslage nach § 1 Abs. 1 IFG: OVG Münster, Urteil vom 2. Juni 2015 – 15 A 2062/12 – BeckRS 2015, 48271 Rn. 38 zur Bundesbeauftragten für Kultur und Medien und OVG Münster, Urteil vom 2. November 2010 – 8 A 475/10 – BeckRS 2010, 55401 zur Lebensmittelbuch-Kommission).

Hiervon ausgehend sind in Bezug auf das Büro des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder die Voraussetzungen des presserechtlichen Behördenbegriffs erfüllt. Die Büros der ehemaligen Bundeskanzler und der ehemaligen Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland dienen dazu, diesen die Wahrnehmung ihrer fortwirkenden Amtspflichten aus dem früheren Amt zu ermöglichen. Die Büros sollen die aus dem Amt ausgeschiedenen Bundeskanzler fachlich und organisatorisch bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen. Die Finanzierung erfolgt aus dem Bundeshaushalt. Die Stellen der Mitarbeitenden in den Büros sind im Stellenplan des Einzelplans 04 ausgewiesen. Die Büroräume, die sich im Deutschen Bundestag befinden, stellen die jeweiligen Bundestagsfraktionen bereit. Welche Aufgaben die Büros zu erfüllen haben, bestimmen die ehemaligen Bundeskanzler und die ehemalige Bundeskanzlerin selbst. Auch die Aktenführung erfolgt in eigener Verantwortung durch das Büro (vgl. zu allem der vom Antragsteller als Anlage 4 zur Antragschrift vorgelegte Bericht des Bundesrechnungshofs an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 18. September 2018, S. 8 f.). Die Antragsgegnerin weist ferner zutreffend darauf hin, dass das Büro des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder auch eine eigene E-Mail-Adresse hat (info@...de), die nicht mit der IT-Infrastruktur des Bundeskanzleramts verknüpft ist. All dies rechtfertigt die Annahme, dass das Büro des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder Aufgaben des Bundes in eigener Verantwortung wahrnimmt und organisatorisch hinreichend verselbständigt ist.

2. Das Büro des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder war auch entweder – sollte es die im Auskunftsersuchen genannten Terminvereinbarungen gegeben haben – mit dem Gegenstand des Auskunftsersuchens befasst oder wäre jedenfalls hierfür zuständig gewesen. Das streitgegenständliche Auskunftsersuchen bezieht sich auf Termine, die das Büro des Bundeskanzlers a.D. in eigener Zuständigkeit für diesen in den Jahren 2019 bis 2022 vereinbart haben soll.

III. Entgegen der vom Antragsteller in der Antragsbegründung vertretenen Auffassung ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenüber dem Büro des Bundeskanzlers a.D. Gerhard Schröder nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Der Antragsteller hat seinen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ausdrücklich gegen die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundeskanzleramt gerichtet und in der Antragsbegründung die Rechtsauffassung vertreten, dass das Bundeskanzleramt in Bezug auf die von ihm begehrten Auskünfte auskunftspflichtig sei. Soweit in der Antragschrift ausgeführt worden ist, dass sich der Antrag „hilfsweise“ für den Fall, dass eine Auskunftspflicht des Bundeskanzleramts verneint werde, gegen das Büro des Bundeskanzlers a.D. richte, führt dies nicht weiter. Es ist prozessrechtlich nicht möglich, einen anderen Anspruchsverpflichteten hilfsweise zu benennen. Denn eine Änderung des Prozessrechtsverhältnisses, die unter einer Bedingung erklärt wird, ist nicht zulässig (vgl. OLG Brandenburg, Urteil vom 29. Januar 2020 – 4 U 70/19 – juris

Rn. 43; Sodan in: Sodan/Ziekow, VwGO, a.a.O., § 44 Rn. 18). Der Senat war auch nicht gehalten, den Antragsteller auf diese Rechtslage hinzuweisen und ihm die Möglichkeit einzuräumen, durch eine (unbedingte) Erklärung seinen Antrag umzustellen und gegen eine andere Behörde zu richten. Ungeachtet der Frage, ob eine solche Antragsänderung im Beschwerdeverfahren überhaupt noch zulässig wäre, hat bereits die Antragsgegnerin in ihrer Antragsrwidernng vom 11. April 2022 (S. 6 ff.) unter eingehender Begründung ihrer Rechtsauffassung darauf verwiesen, dass sich der Auskunftsantrag gegen die unzuständige Behörde richte. Der Antragsteller hat hierauf keine Änderung seines Antrags erklärt.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG.